

Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24

Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

Kansainvälisten asiain sihteeristö / Internationella sekretariatet

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/>

ISBN 978-952-263-320-0 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä/

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:24

Kuvailulehti

Julkaisija
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Julkaisun päivämäärä
12.11.2014

Tekijät Hanke valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi Puheenjohtaja: johtaja Tuula Lybeck Sihteerit: opetusneuvos Merja Lehtonen, kulttuuriasianneuvos Esa Pirnes ja neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen		Julkaisun laji Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		Toimeksiantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	
		Toimielimen asettamispvm 7.6.2013	Dnro 28/040/2013
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Valtionavustusten käytäntöjen ja vaikuttavuuden kehittäminen (Utvecklande av statsunderstödens praxis och verkningsfullhet)			
Julkaisun osat Muistio			
Tiivistelmä Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7.6.2013 valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi hankkeen. Hankkeen raportissa kuvataan valtionavustuspolitiikkaa osana opetus- ja kulttuuriministeriön toimintapolitiikkaa ja ohjausta sekä valtionavustuspolitiikan merkitystä ministeriön eri toimialoilla. Ministeriön eri toimialoilla valtionavustuspolitiikalla on erilainen painoarvo, mutta kaikkiaan valtionavustukset ovat välttämätön ja joustava keino kohdentaa toimenpiteitä ajankohtaisille ja toimintapoliittisesti merkittävälle kehittämisalueille ilman lainsäädännön muuttamista. Opetus- ja kulttuuriministeriölle valtionavustuspolitiikka on erityisen tärkeä rahoitus- ja ohjausväline. Ministeriöstä myönnetään huomattava määriä valtionavustuksia. Hankkeen raportti tarkastelee valtionavustuspolitiikkaa toimeksiannon mukaisesti strategisuuden ja vaikuttavuuden, prosessien sekä valvonnan ja tarkastuksen näkökulmista. Valtionavustuspolitiikan strategisuus ja vaikuttavuuden arvioinnin velvoitteet kytketään näiden teemojen korostumiseen yleisemmin valtionhallinnossa sekä ministeriön muuhun ohjaukseen. Hankkeen loppuraportissa korostetaan valtionavustusten strategisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä. Työryhmän mukaan on kiinnitettävä entistä painokkaammin huomiota siihen, että strategiset politiikkatavoitteet huomioidaan jo valtionavustusten valmisteluvaiheissa. Tämä antaisi edellytykset sille, että valtionavustusprosessin seuraavien vaiheiden vaatima työ olisi kohdennetumpaa. Strategisuuden lisäämisen myötä on myös mahdollista edistää avustus-toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Raportin luku 7 sisältää toimenpide-ehdotukset toimeksiannon kaikilta osa-alueilta.			
Avainsanat Valtionavustus, vaikuttavuus			
Sarjan nimi ja numero Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:24		ISSN-L 1799-0327 ISSN 1799-0335 (PDF)	ISBN 978-952-263-320-0 (PDF)
Kokonaissivumäärä 54	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja -		Kustantaja Opetus- ja kulttuuriministeriö	

Presentationsblad

Utgivare
Undervisnings- och kulturministeriet

Utgivningsdatum
12.11.2014

Författare Utredningsman: direktör Tuula Lybeck Utredningssamordnare: undervisningsråd Merja Lehtonen, kulturråd Esa Pirnes och konsultativ tjänsteman Esko Pyykkönen		Typ av publikation Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		Uppdragsgivare Undervisnings- och kulturministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 7.6.2013	Dnro 28/040/2013
Publikation Utvecklande av statsunderstödens praxis och verkningsfullhet			
Publikationens delar promemoria			
Sammandrag Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte 7.6.2013 ett projekt i syfte att utveckla nuvarande statsbidragsförfaranden och stärka deras genomslagskraft. Den avslutande rapporten beskriver statsbidragspolitikens inom ramen för undervisnings- och kulturministeriets verksamhetspolitik och styrning samt statsbidragspolitikens betydelse på ministeriets olika verksamhetsområden. Statsbidragspolitikens har olika tyngd på ministeriets olika verksamhetsområden, men totalt sett är statsbidragen ett nödvändigt och flexibelt sätt att rikta åtgärder till aktuella och verksamhetspolitiskt betydelsefulla utvecklingsområden utan att ändra på lagstiftningen. För undervisnings- och kulturministeriet är statsbidragspolitikens ett särskilt viktigt finansierings- och styrningsinstrument. Ministeriet beviljar en avsevärt stor andel statsunderstöd/avsevärda belopp i statsunderstöd. Rapporten granskar i enlighet med projektets uppdrag statsbidragspolitikens med utgångspunkt i strategi och genomslagskraft, processer samt tillsyn och granskning. I rapporten sammanlänkas statsbidragspolitikens strategiska roll och skyldigheten att utvärdera dess genomslagskraft med att dessa aspekter får en allt viktigare roll inom statsförvaltningen i allmänhet samt med ministeriets övriga styrning. I slutrapporten betonas behovet att utveckla statsbidragens strategiska roll och genomslagskraft. Enligt arbetsgruppen bör man eftertryckligare fästa uppmärksamheten vid att beakta politikens strategiska mål redan i beredningen av statsunderstöden. Därmed skulle förutsättningarna för ett mer fokuserat arbete under processens följande skeden öka. En större satsning på strategin ger också bättre möjligheter att främja bidragsverksamhetens samhälleliga genomslagskraft. Rapportens sjunde kapitel innehåller förslag till åtgärder inom uppdragets alla delområden.			
Nyckelord Statsbidrag, genomslagskraft			
Seriens namn och nummer Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2014:24		ISSN-L 1799-0327 ISSN 1799-0335 (Online)	ISBN 978-952-263-320-0 (PDF)
Sidoantal 54	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution -		Förlag Undervisnings- och kulturministeriet	

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 7.6.2013 valtionavustuskäytänteiden kehittämiseksi ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi hankkeen. Hankkeen toimikausi on 7.6.2013–30.6.2014.

Hankkeen puheenjohtajaksi kutsuttiin johtaja Tuula Lybeck. Jäseniksi kutsuttiin talouspäälikkö Tiina Heikkinen, ylitarkastaja Eeva Kaunismaa, tarkastusneuvos Sari Korpimies, kulttuuriasiainneuvos Leena Laaksonen, opetusneuvos Kirsi Lähde, kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnes, neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen, johtaja Jari Rajanen, ylitarkastaja Hannu Tolonen, projektipäälikkö Kirsti Torvinen ja neuvotteleva virkamies Ilkka Turunen.

Hankkeen sihteereinä toimivat opetusneuvos Merja Lehtonen, kulttuuriasiainneuvos Esa Pirnes ja neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen.

Työhön osallistuivat lisäksi työryhmän kutsumina asiantuntijoina hallitussihteeri Sini Lahdenperä ja vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman hankkeen tehtävänä oli tehdä ehdotuksia

- valtionavustustoiminnan kehittämisestä lisäämällä valtioavustusten strategisuutta, vaikuttavuutta ja vaikutusten seurantaa sekä ottamalla huomioon sen yhteys muuhun ohjaukseen,
- valtionavustusiin liittyvien prosessien ja menettelyjen kehittämisestä ottamalla huomioon muun muassa käytäntöjen yhdenmukaisuuden ja hakijoiden tasapuolisuuden näkökulmat,
- valtionavustusten delegointi- ja yhdistämismahdollisuuksien edelleen toteuttamiseksi sekä mahdollisten päällekkäisyyksien purkamiseksi laillisuusnäkökulma huomioon ottaen ja
- valtionavustusten valvonnan ja tarkastustoiminnan toteuttamiseksi ja suuntaamiseksi tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Hanke tuli toteuttaa tiiviissä vuorovaikutuksessa koko henkilöstön, osastojen ja toimintayksiköiden kanssa.

Hanke kokoontui yhteensä 12 kertaa. Hanke kuuli opetusneuvos Tuula Sumkinia Opetushallituksesta. Puheenjohtajan työkokouksissa kuultiin opetus- ja kulttuuriministeriön kaikkien valtionavustuksia myöntävien osastojen edustajia.


Hanke jakaantui kolmeen erikseen kokoontuneeseen tiimiin, joiden keskittymisalueet olivat strategisuus ja vaikuttavuus, menettelytavat sekä tarkastus ja valvonta. Työryhmän puheenjohtaja ja sihteeristö pitivät yhteensä yli kaksikymmentä työkokousta.

Hankkeen puheenjohtaja ja osa sihteeristöstä osallistuivat valtiovarainministeriön järjestämään valtionavustusseminaariin 10.12.2013. Lisäksi hankkeen jäseniä ja osa sihteeristöstä osallistui Raha-automaattiyhdistyksen valtionavustusten valvonnan ja tuloksellisuuden arvioinnin uudistusta käsitelleeseen seminaariin 14.10.2014.

Työnsä päätteeksi hanke on päätenyt ehdottamaan useita toimenpiteitä valtionavustus-käytänteiden kehittämiseksi ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Toimenpide-ehdotusten laatimisessa hanke on hyödyntänyt kuulemiltaan tahoilta saatua asiantuntijatietoa ja -palautetta sekä seminaareista saatuja kokemuksia.

Saatuaan työnsä päätökseen hanke jättää kunnioittavasti opetus- ja kulttuuriministeriölle raporttinsa toimenpide-ehdotuksineen.

Helsingissä 12. päivänä marraskuuta 2014



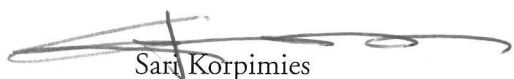
Tuula Lybeck



Tiina Heikkinen



Eeva Kaunistmaa



Sari Korpimies



Leena Laaksonen



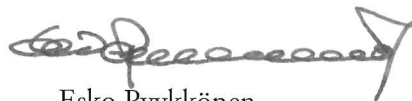
Merja Lehtonen



Kirsi Lähde



Esa Pirnes



Esko Pyykkönen



Jari Rajanen



Hannu Tolonen



Kirsti Torvinen



Ilkka Turunen

Sisältö

1 Johdanto	8
2 Valtionavustuspolitiikka ministeriön politiikan ja ohjauksen muotona ja sen merkitys	10
2.1 Yleiskuva OKM:n valtionavustuspolitiikasta	10
2.2 Valtionavustuksissa tapahtuneita muutoksia	12
2.3 Valtionavustusten yleiskuvaus toimialoittain	15
2.3.1 Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen toimiala	15
2.3.2 Aikuiskoulutuksen toimiala	15
2.3.3 Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimiala	16
2.3.4 Kulttuurin ja taiteen toimiala	16
2.3.5 Liikunnan toimiala	17
2.3.6 Nuorisotyön ja -politiikan toimiala	18
2.3.7 Kirkollisasiat	18
2.4 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) laillisuustarkastus (tarkastuskertomukset 14/2012)	19
3 Strategisuuden kehittäminen	20
3.1 Strateginen ohjaus valtionhallinnossa	20
3.2 Strateginen ohjaus valtionavustuspolitiikassa	21
3.3 Delegointi strategisena kysymyksenä	24
4 Valtionavustusprosessit ja menettelytavat	26
4.1 Valtionavustuksen myöntö- ja käsittelyprosessi	26
5 Valvonnan ja tarkastustoiminnan kehittäminen	33
5.1 Tarkastustoiminnan ja valvonnan lähtökohdat	33
5.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta	34
5.3 Vuosittain laadittavat tarkastussuunnitelmat	35
5.4 Käytön aikainen valvonta	35
5.5 Selvityksen perusteella tehtävä tarkastus	36
5.6 Taloustarkastajan ja esittelijän yhteistyö	36
5.7 Paikan päällä tehtävä tarkastus	37
6 Valtionavustusten seuranta ja vaikuttavuuden arviointi	38
6.1 Seuranta ja arviointi valtionhallinnossa	38
6.2 Valtionavustusten seuranta- ja arviointivelvoite	39
6.3 Seurannan ja arvioinnin tasot ja määräajat valtionavustuspolitiikassa	40
6.4 Tuloksellisuuden seuranta ja arviointi	42
6.5 SALAMA-asianhallintajärjestelmä	44
7 Toimenpide-ehdotukset	46

1 Johdanto

Tässä raportissa kuvataan valtionavustuspolitiikkaa osana opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) toimintapolitiikkaa ja ohjausta sekä valtionavustuspolitiikan merkitystä ministeriön eri toimialoilla. Ministeriön eri toimialoilla valtionavustuspolitiikalla on erilainen painoarvo, mutta kaikkiaan valtionavustukset ovat välttämätön ja joustava keino kohdentaa toimenpiteitä ajankohtaisille ja toimintapoliittisesti merkittävälle kehittämisalueille ilman lainsäädännön muuttamista.

Valtionavustusten merkitys poikkeaa ministeriön eri toimialojen kesken. Osalla toimialoista valtionavustus on lähes ainoa rahoituksen ja siten myös ohjauksen muoto, kun taas toisilla toimialoilla valtionavustuksilla täydennetään valtionosuutta tai muuta rahoitusta. Joidenkin valtionavustusten myöntämisperusteista säädetään laissa, toiset ovat kokonaan harkinnanvaraisia. Valtionavustuspolitiikan kehittämistoimia arvioitaessa on otettava huomioon valtionavustusten erilainen merkitys toimialoilla. Toimialojen valtionavustuspolitiikan kehittämistoimia tulee tarkastella osana toimialojen rahoitus- ja ohjausjärjestelmää. Kaikilla toimialoilla on kuitenkin syytä käydä kriittisesti läpi sen valtionavustuspolitiikkaan liittyvät strategiset ja muut valinnat, käytännöt ja menettelyt mm. tämän työryhmäraportin huomioita hyödyntäen.

OKM:lle valtionavustuspolitiikka on erityisen tärkeä toimialan rahoitus- ja ohjausväline. Ministeriöstä myönnetään huomattavia määriä valtionavustuksia. Valtionavustuspolitiikan kehittämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja sen käytännöissä on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita.

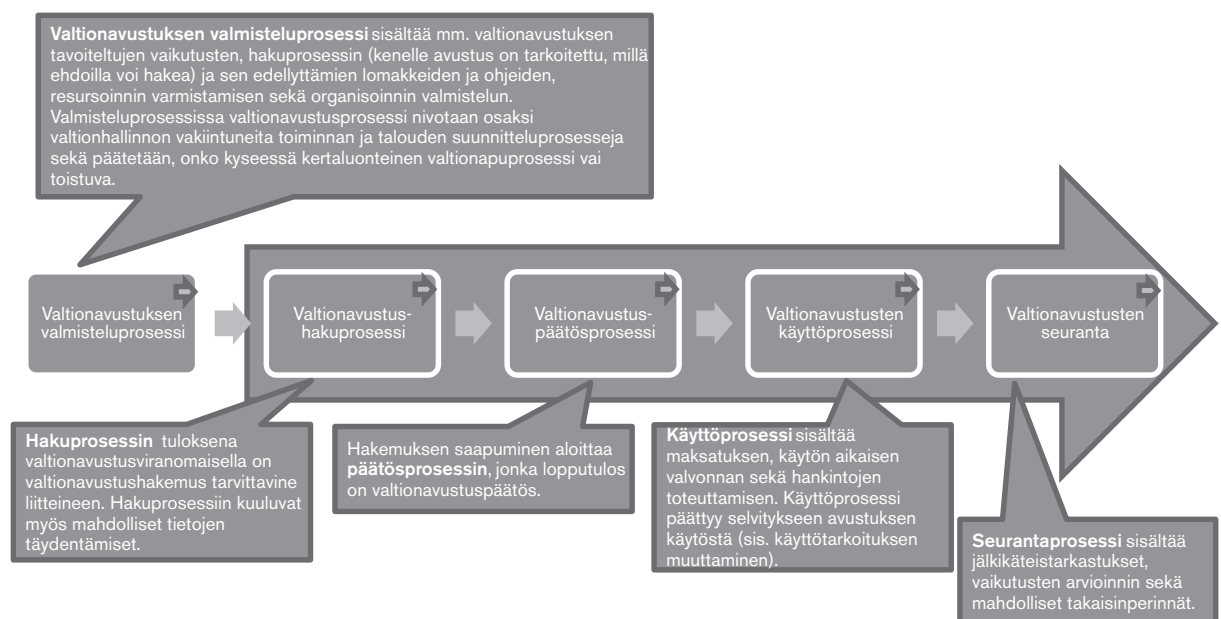
Valtionavustuspolitiikan merkittävyyden takia avustusten käsittelyn eri prosessit tulee tehdä riittävän huolella, jotta valtionavustusprosessista kokonaisuutena muodostuu yhtenäinen. Raportissa korostetaan valtionavustusten strategisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä. Työryhmän mukaan on kiinnitettävä entistä painokkaammin huomiota siihen, että strategiset politiikkatavoitteet huomioidaan jo valtionavustusten valmisteluvaiheissa. Tämä antaisi edellytykset sille, että valtionavustusprosessin seuraavien vaiheiden vaatima työ olisi kohdennetumpaa. Näin voidaan jo ennalta ehkäistä sitä, että syntyisi ongelmia avustusten käytössä, mikä taas näkyy tarkastus- ja valvontatoimintaan kohdistuvissa paineissa. Strategisuuden lisäämisen myötä on myös mahdollista edistää avustustoiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Työryhmän raportti tarkastelee valtionavustuspolitiikkaa toimeksiannon mukaisesti strategisuuden ja vaikuttavuuden, prosessien sekä valvonnan ja tarkastuksen näkökulmista. Valtionavustuspolitiikan strategisuus ja vaikuttavuuden arvioinnin velvoitteet kytetään

näiden teemojen korostumiseen yleisemmin valtionhallinnossa sekä ministeriön muuhun ohjaukseen. Koska valtionavustusprosessi ja menettelytavat ovat monimuotoisia ja -vaiheisia, niistä käsitellään ne, joissa on eniten kehitettävää. Valvonnan ja tarkastustoiminnan kehittämistä koskevassa osuudessa otetaan huomioon tähän teemaan liittyvä muu viimeaikainen työ ministeriössä.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) vuonna 2012 tekemä laillisuustarkastus, joka koski urheilun ja liikuntakasvatuksen sekä tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen vaikutuksen ja raha-arpajaisten voittovaroista myönnettäviä avustuksia, on otettu työryhmän työssä huomioon. VTV:n havaintoja pyritään kommentoimaan työryhmän havaitsemien kehittämistarpeiden näkökulmasta ja myös löytämään ongelmille ratkaisuja.

Valtionavustusten käsittelyprosessiin kuuluvat valmistelu-, haku-, päätös-, käyttö- ja seurantavaiheet. Valtionvarainministeriön (VM) vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa valtionavustusprosessia kuvataan oheisen kuvan osoittamalla tavalla. Tämän työryhmän toimeksiannossa mainituista asioista valtionavustusten strategisuus ja vaikuttavuus sekä avustusten delegointi- ja yhdistämismahdollisuudet liittyvät VM:n kuvaamaan valmisteluprosessiin. VM:n kuvassa myös haun edellyttämien lomakkeiden ja ohjeiden tarkastelu sisältyy valmisteluprosessiin, mutta tässä työryhmäraportissa niitä käsitellään menettelytapojen osana. Työryhmän toimeksiannossa mainitut prosessit ja menettelytavat kattavat sekä haku-, päätös- että käyttöprosessin ko. kuvassa. Myös valvonta ja tarkastus liittyvät niihin, joskin jälkikäteistarkastus ja takaisinperintä sisältyy siinä seurantaprosessiin. Työryhmän toimeksiannossa mainittu vaikutusten seurannan tarkastelu vastaa VM:n kuvassa seurantaprosessissa mainittua vaikutusten arviointia.



Kuva 1. Valtionavustusprosessin kokonaisuus, lähde: VM, Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma.

2 Valtionavustuspolitiikka ministeriön politiikan ja ohjauksen muotona ja sen merkitys

2.1 Yleiskuva OKM:n valtionavustuspolitiikasta

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtion varoista myönnettävää rahoitusta, jolla tuetaan tiettyä yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottavaa toimintaa tai hanketta. Valtionavustuksia myönnetään hakemuksen perusteella harkinnanvaraisesti valtion talousarvion eri momenteilla olevista määrärahoista. Kustakin määrärahasta voidaan julistaa auki valtionavustushakujia, joissa määritellään myönnettävien avustusten käyttötarkoitus, myöntökriteerit ja muut hakemiseen ja myöntämiseen vaikuttavat seikat. Kutsumme tällaisia samasta määrärahasta samalla haulla samoin perustein jaettavien avustusten kokonaisuuksia tässä raportissa valtionavustusmuodoiksi. Valtionavustuksia voidaan myöntää joko yleisavustuksina tai erityisavustuksina.

Avustuksen myöntäminen, kuten myös avustuksen määrä ja käyttötarkoitus perustuvat viranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemään päätökseen. Valtionavustusten myöntämisessä sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Valtionavustuksia myönnetään myös erityislainsäädännön perusteella¹. Valtionavustuslaki on toissijainen yleislaki valtionavustuksia koskevaan erityislainsäädäntöön nähden. Sitä sovelletaan siten vain siltä osin kuin muualla

1 OKM:n erityislainsäädäntö, jossa säännöksiä valtionavustuksista:

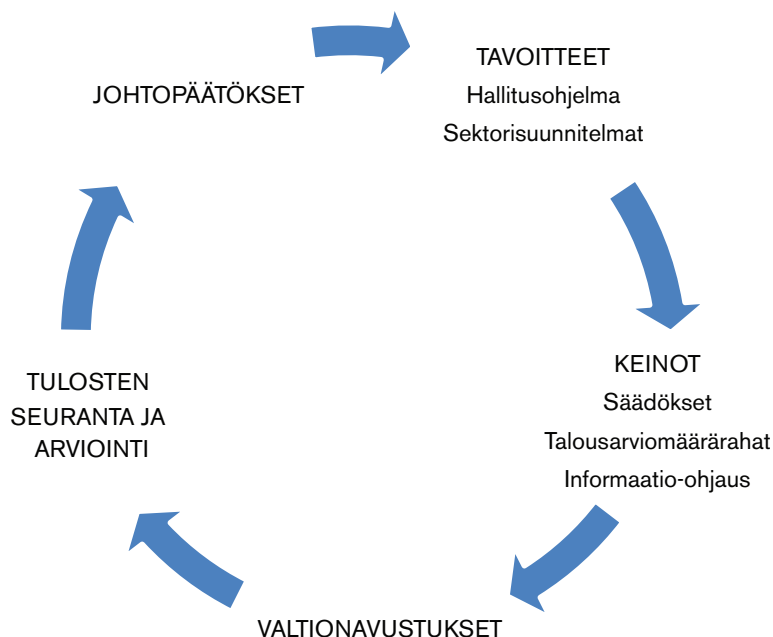
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)
- Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)
- Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998)
- Asetus vapaasta sivistystyöstä (805/1998)
- Laki valtion taiteilija-apurahoista (734/1969)
- Laki eräistä kirjailijoille ja kääntäjille suoritettavista apurahoista ja avustuksista (236/1961)
- Laki eräistä kuvataiteen tekijöille suoritettavista apurahoista (115/1997)
- Laki eräiden naisjärjestöjen valtionavusta (663/2007)
- Laki elokuvataiteen edistämisestä (28/2000)
- Liikuntalaki (1054/1998)
- Liikunta-asetus (1055/1998)
- Opetusministeriön asetus valtionapuviranomaisesta myönnettäessä avustusta liikuntapaikkojen perustamishankkeisiin (1303/2001)
- Nuorisolaki (72/2006)
- Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (103/2006)

laissa ei ole poikkeavia säännöksiä. Veikkausvoittovarojen jaossa noudatetaan raha-arpajaisen sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annettua lakia (1054/2001). Valtionavustusten valtiontaloudellinen merkitys on huomattava. Vuoden 2013 valtion talousarviossa OKM:n pääluokassa valtionavustukset ovat noin 2,5 miljardia euroa.

Valtionavustukset ovat erottamaton osa OKM:n ohjausjärjestelmää ja joustava keino kohdistaa taloudellisia voimavaroja toimialan kehittämiseen ja laadun parantamiseen ajankohtaisille ja toimintapoliittisesti merkittävälle kehittämisalueille ilman jatkuvaa lainsäädännön muuttamista. OKM:n hallinnonala koskevassa erityislainsäädännössä on säännöksiä talousarvioon tiettyä tarkoitusta varten osoitettavien, valtionavustusten käyttötarkoituksesta, saajista ja myöntämisen ehdoista.

Harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntäminen perustuu pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Valtioneuvostolla ja sen alaisuudessa valtionavustuksia myöntävillä ja niiden käyttöä valvovilla valtionapuviranomaisilla on tällöin yleensä suhteellisen laajat mahdollisuudet käyttää harkintaa valtionavustuksiin käytettävissä olevien määrärahojen ja valtuuksien toimeenpanossa. Valtionavustuksen saajien oikeussuoja ja yhdenvertaisuus samoin kuin julkisen vallan kokonaisedun riittävä huomioon ottaminen edellyttävät kuitenkin yhtenäistä menettelyä ja valtionavustuksen käytön valvontaa koskevia perusteita sekä yhtenäisiä yleisiä periaatteita harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntämisen perusteista.

Valtionavustukset ovat tärkeä rahoitus- ja ohjausväline myös erälle muille ministeriöille. Valtionavustuspoliittikkaan liittyvää kehittämistyötä on käynnistetty myös koko valtioneuvostotasolla, muun muassa vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VATU) yhteydessä. OKM:ssä käytettiin vuonna 2013 valtionavustuksiin liittyviin tehtäviin yhteensä 4 649 työpäivää eli noin 20,5 henkilötyövuotta ministeriössä käytössä olevan työajanseurannan mukaan.



Kuva 2. Valtionavustukset ministeriön toimintapoliitikassa

Oman erityispiirteensä OKM:n valtionavustuspäätöksiin tuo se, että veikkausvoittovarot ovat niiden keskeinen rahoituslähde tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön sektoreilla. Tämän takia OKM:n intressissä myös valtionavustuspäätösten näkökulmasta on se, että veikkausvoittovaroja kertyy riittävästi toimintojen rahoittamiseksi. On tärkeää, että veikkausvoittovarojen edunsaajat ja laajemminkin kansalaiset tunnistavat avustusrahoituksen lähteen.

OKM:ssä tehdään vuosittain keskimäärin noin 8.000 valtionavustuspäätöstä² sisältäen sekä myönteiset että kielteiset päätökset. Myönnettyjen avustusten euromäärät vaihtelevat muutamista sadoista euroista kymmeniin miljooniin euroihin. Hallinnonalan virastot myöntävät osan valtionavustuksista ja osa niistä myönnetään erälle yhteisöille ja säätiöille edelleen jaettaviksi.

2.2 Valtionavustuksissa tapahtuneita muutoksia

Työryhmä selvitti ministeriössä tapahtuneita valtionavustusten myöntämiseen liittyviä muutoksia viimeisen seitsemän vuoden aikana. Vuonna 2008 tehdyn selvityksen kohteena olivat vuonna 2007 ministeriössä myönnetty harkinnanvaraiset valtionavustukset. Selvityksessä tarkasteltiin harkinnanvaraisia valtionavustuspäätöksiä kokonaiskuvan muodostamiseksi, eikä selvitys sisältänyt laadullista tarkastelua. Valtionavustuspäätöksiä tarkasteltiin toimialoittain ja koko hallinnonalan osalta.

Työryhmä kävi läpi vuotta 2007 koskeneen selvityksen tuloksia verraten niitä ministeriössä vuonna 2013 myönnettyihin harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin. Selvitysten vertailukelpoisuuden parantamiseksi on vuoden 2013 avustusten tarkastelun laajuus määritetty vastaavalla tavalla kuin vuoden 2007 selvityksessä. Tällöin vuoden 2013 avustuksista on poistettu yliopistouudistuksen vuoksi nykyinen yliopistojen valtionrahoitus³, joka on yhteensä noin 1.8 miljardia euroa. Lisäksi vertailussa on poistettu siirtyvistä määrärahoista tehdyt päätökset sekä OKM-kirjanpitoyksikköön kuuluvan viraston Taiteen edistämiskeskuksen (ennen vuotta 2013 Taiteen keskustoimikunta) ja sen yhteydessä toimivien erillislautakuntien (ns. kirjastoapuraha- ja näyttöapurahalautakunnat) myöntämät avustukset.

² Tieto on vuodelta 2013.

³ Vuodesta 2010 lukien yliopistojen rahoitus on perustunut yliopistolain (558/2009) 49 §:ään, yliopistoista annetun valtioneuvoston asetuksen (770/2009) 5, 6 ja 7 §:ään ja yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä annettuun opetusministeriön asetukseen (771/2009).

Vuosina 2007 ja 2013 myönnettyjen harkinnanvaraisten valtionavustusten vertailua

	2007	2013	Muutos-%
Hakemusten lkm	noin 5.700 kpl	noin 8.000 kpl	+ 49 %
Myönteisten valtionavustuspäätösten lkm	3.458 kpl	4.190 kpl	+ 21 %
Kielteisten valtionavustuspäätösten lkm	noin 2.250 kpl	noin 3 810 kpl	+ 70 %
Avustuksia myönnettiin €	noin 333 milj.€	noin 520 milj.€	+ 56 %
Avustusten keskiarvo €	96.000 €	124.000 €	+ 29 %
Mediaani €	17.000 €	19.000 €	+ 12 %
Avustus yli 1 milj. € (kpl)	44 kpl	76 kpl	+ 72 %
Avustus alle 1.000 € (kpl)	43 kpl	16 kpl	- 63 %
Päätöksistä alle 20.000 €	noin 50 %	noin 39 %	
Päätöksistä alle 50.000 €	noin 66 %	noin 64 %	
Eri toimialoilla myönnettyjä avustuksia:			
Hallinto, kirkollisasiat ja toimialan yhteiset menot (29.01)	69 kpl	115 kpl	+ 66 %
	noin 6,1 milj.€	noin 8,9 milj.€	+ 46 %
Yleissivistävä koulutus (29.10)	327 kpl	386 kpl	+ 16 %
	noin 23,4 milj.€	noin 84,6 milj.€	+ 262 %
Ammatillinen koulutus (29.20)	23 kpl	8 kpl	- 65 %
	noin 9,9 milj.€	noin 1,9 milj.€	- 81 %
Aikuiskoulutus (29.30)	330 kpl	248 kpl	- 25 %
	noin 17,0 milj.€	noin 23,5 milj.€	+ 38 %
Korkeakoulut, yliopistot ja tiede (29.40, 29.50 ja 29.60)	332 kpl	230 kpl	- 31 %
	noin 44,8 milj.€	noin 59,7 milj.€	+ 33 %
Taide ja kulttuuri (29.80)	1.067 kpl	1.420 kpl	+ 33 %
	noin 126,2 milj.€	noin 187,7 milj.€	+ 48 %
Liikuntatoimi (29.90)	717 kpl	1010 kpl	+ 40 %
	noin 71,9 milj.€	noin 104,2 milj.€	+ 45 %
Nuorisotyö (29.91)	587 kpl	778 kpl	+ 33 %
	noin 29,8 milj.€	noin 48,8 milj.€	+ 64 %

Vertailusta voidaan tehdä muun muassa seuraavia havaintoja tapahtuneiden muutosten suunnasta ja suuruusluokasta:

- valtionavustushakemusten lukumäärä on kasvanut voimakkaasti ja myönnettyjen valtionavustusten kokonaissumma on noussut yli puolella
- ministeriössä tehtyjen kielteisten valtionavustuspäätösten lukumäärä on lisääntynyt yli kahdella kolmasosalla samalla, kun myönteisten päätösten lukumäärä on kasvanut yli viidenneksellä
- keskimääräinen avustuksen koko on kasvanut lähes kolmanneksella. Alle 20.000 ja 50.000 euron suuruisen avustusten suhteellinen osuus on pienentynyt suurempien avustusten osuuden kasvaessa suhteellisesti. Yli miljoonan euron suuruisen avustusten lukumäärä ja osuus on kasvanut reilusti yli kahdella kolmasosalla

- yleissivistävän koulutuksen avustusten lukumäärä on kasvanut jonkin verran, mutta myönnettävien avustusten yhteissumma on kasvanut erittäin merkittävästi
- ammatillisen koulutuksen avustusten lukumäärä ja myönnetty rahoitus ovat vähentyneet
- aikuiskoulutuksen avustusten lukumäärä on vähentynyt, mutta myönnettävien avustusten yhteissumma on kasvanut
- korkeakouluille, yliopistoille ja tieteelle myönnettyjen avustusten lukumäärä on alentunut lähes kolmanneksella, mutta sen sijaan avustusten rahamäärä on kasvanut kolmanneksella
- taiteen ja kulttuurin toimialan avustusten lukumäärä on kasvanut kolmanneksella ja avustuksiin myönnetty rahamäärä on kasvanut lähes puolella
- liikuntatoimen myöntämien avustusten lukumäärä on kasvanut kahdella viidesosalla ja myönnettyjen avustusten yhteissumma on kasvanut lähes puolella
- nuorisotyön avustusten lukumäärä on kasvanut kolmanneksella ja avustuksiin myönnetty rahamäärä on kasvanut yli puolella
- kirkollisasioissa avustusten lukumäärä on noussut yli puolella ja myönnettävien avustusten yhteissumma on kasvanut noin puolella

Käytössä olleiden määrärahojen kasvuun vertailuvuosien välillä on erilaisia syitä. Yksi merkittävimmistä on ollut se, että vuonna 2007 yleisten kirjastojen valtionosuudet rahoitettiin osittain veikkausvoittovaroista, jonne niiden rahoitus oli siirretty 1990-luvun lamavuosien seurauksena. Vuodesta 2010 lähtien yleisten kirjastojen valtionosuudet on rahoitettu kokonaisuudessaan valtionvarainministeriön pääluokasta. Ns. jakosuhdelain mukaisesti kirjastojen rahoittamisen poistumisesta syntynyt väljyys veikkausvoittovarioihin kohdennettiin kaikille edunsaajille, eli tieteelle, taiteelle, liikunnalle ja nuorisotyölle.

Lisäksi vuodesta 2009 lähtien Veikkauksen jakamattomat rahastot oli kasvanut runsaaseen 100 miljoonaan euroon, minkä johdosta rahastosta tehtiin ylimääräisiä tuloutuksia valtion talousarvioon. Tuloutukset (yli 60 miljoonaa euroa) tehtiin vuosina 2009, 2010 ja 2012. Näistä ylimääräisistä tuloutuksista saatuja varoja on kohdennettu osittain kertaluoteisiin hankkeisiin, kuten työllisyyttä elvyttäviin toimenpiteisiin. Myös muille avustusmomenteille on saatu lisätalousarvioissa kertaluonteisia työllisyyttä edistäviä lisämäärärahoja vuonna 2013. Vuodesta 2012 lähtien Veikkaus Oy:n tuoton kasvu näyttää pysähtyneen yhden prosentin tasolle, mikä tarkoittaa, että Veikkauksen jakamattomien voittovarojen rahastoon ei lähivuosina kerry vuosituhanneen alkuvuosiin verrattavia varoja.

Koulutuspolitiikan toimialalla on vuodesta 2010 alkaen käynnistetty uusia hankeavustusmuotoja, mikä myös selittää määrärahan kasvua. Käsiteltävien asioiden lukumäärän lisääntymiseen voivat vaikuttaa myös yksittäiset uudet, käyttöönotettavat avustusmuodot. Esimerkiksi vuonna 2013 liikuntasektorilla on myönnetty uutena tukimuotona seuratuksiavustuksia yli tuhannen hakemuksen joukosta yli 300 kappaletta.

Käytettävänä olleiden määrärahojen kasvu on mahdollistanut uusien avustusmäärärahojen kehittämisen. Muita ja edellä kuvattuja yleisiä muutoksia tarkennetaan jäljempänä toimialakohtaisissa kuvauksissa.

2.3 Valtionavustusten yleiskuvaus toimialoittain

Toimialoittain tehdyssä yleiskuvauksessa avustusmäärärahoja koskevat tiedot ovat vuodelta 2013.

2.3.1 Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen toimiala

Toimialan valtion talousarvioissa oleva rahoitus on yhteensä 5,8 miljardia euroa ja tästä valtionavustusten osuus on 2,8 prosenttia.

Koulutuspolitiikkaa rahoitetaan pääasiassa valtionosuusjärjestelmällä. Sen täydentämiseksi myönnetään kehittämis- ja hankeavustuksia yleissivistävään koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille koulutuspoliittisten tavoitteiden edistämiseen. Lisäksi käytävissä on asianomaisten koulutusten kehittämiseen suunnattavia kehittämisavustuksia ja perus- ja lukiokoulutuksessa perustamishankkeiden valtionavustuksia. Kehittämismäärärahoihin ei ole erillistä hakua. Osa perusopetuksen järjestäjille valtionavustuksena myönnettävästä rahoituksesta on lakisääteistä niin, että avustusta myönnetään säädetty edellytykset täyttävälle järjestäjille.

Valtionapuviranomaisina yleissivistävän koulutuksen valtionavustuksissa ovat joko ministeriö, Opetushallitus tai saamenkielisen opetuksen avustuksissa aluehallintovirasto. Suurimmassa osassa ammatillisen koulutuksen järjestäjille myönnettävistä avustuksista valtionapuviranomaisena on Opetushallitus. Valtion talousarvion tilijaottelussa osa avustuksista on osoitettu suoraan Opetushallitukselle.

Valtionavustusten yhteismäärä on pieni toimialan laajuus ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisrahoitus huomioon ottaen, mutta merkitykseltään se on tärkeä koulutuksen kehittämisen ja koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Yleissivistävän koulutuksen valtionavustusten huomattava nousu johtuu poliittisessa ohjauksessa tapahtuneista muutoksista ja kehittämisrahan lisääntyneestä käytöstä valtionavustuksiin.

Ammatillisen koulutuksen valtionavustusten pienenemiseen on vaikuttanut kehittämismomentin toistuva pienentäminen, joten avustuksia on absoluuttisesti vähemmän kuin aikaisemmin. Lisäksi muutokseen on vaikuttanut määrärahojen lisääntyvä siirtäminen Opetushallituksen jaettavaksi.

Koulutuspolitiikan toimialalla on vuodesta 2010 käynnistetty uusia hankeavustusmuotoja, mikä myös selittää määrärahan kasvua.

2.3.2 Aikuiskoulutuksen toimiala

Aikuiskoulutuspolitiikan toimialan valtion talousarvioissa oleva rahoitus on yhteensä 506,8 miljoonaa euroa ja ministeriön jakamien valtionavustusten osuus on noin 5 prosenttia.

Myös aikuiskoulutuksessa toimintaa rahoitetaan pääosin valtionosuuksin. Valtionavustuksia käytetään usein hallituksen ja eduskunnan asettamien aikuiskoulutustavoitteiden toteuttamisen käynnistämisvaiheessa. Avustuksia käytetään myös määräaikaisten ohjelmien toteuttamiseen sekä arviointi-, tutkimus- ja kehittämishankkeisiin.

Lisäksi valtionavustuksia myönnetään aikuiskoulutuspolitiikan tavoitteiden kannalta tärkeiden sivistystyötä tekevien järjestöjen ja neuvontajärjestöjen sekä tasa-arvotyötä tekevien naisjärjestöjen toimintaan.

Aikuiskoulutuspolitiikan painopisteiden ja kehittämiskohteiden muuttuessa myös avustusten myöntöperusteet muuttuvat vastaavasti.

Ministeriön organisaatiomuutosten ja valtion talousarvion rakennemuutosten johdosta vuosien 2007 ja 2013 rahoituspäätösten lukumäärät ja summat eivät ole suoraan verrattavissa. Valtionavustuspäätösten lukumäärä on vähentynyt, koska Opetushallitus on määrätty valtionapuviranomaiseksi pääosassa vapaan sivistystyön valtionavustuksista vuodesta 2010 lähtien.

2.3.3 Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimiala

Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan toimialan valtion talousarviossa oleva rahoitus on yhteensä noin 2,7 miljardia euroa. Valtionavustusten osuus tästä on 59,7 miljoonaa euroa eli 2,2 prosenttia.

Yliopistojen perustoiminta rahoitetaan yliopistolain (558/2009) mukaisella valtion rahoituksella yliopistojen toimintaan. Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus on perustunut valtionosuusjärjestelmään.

Korkeakoululaitoksen ja tieteen kehittämiseen tarkoitetuilla harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla ministeriöllä on mahdollisuus kohdentaa rahoitusta kulloinkin keskeisten koulutus- ja tiedepoliittisten painopisteiden toteuttamiseen. Kaikkia määrärahoja koskevia hakuja ei julisteta erikseen haettaviksi.

Tieteen veikkausvoittovaroista myönnettävien valtionavustusten osalta kehittämisen suuntaviivoina ovat vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden parantaminen, rakenteellinen kehittäminen (laajemmat ja laadukkaammat kokonaisuudet, päällekkäisyyksien poistaminen) sekä avustettavan toiminnan valtakunnallisuus ja relevanssi kansalliselle tiedepolitiikalle. Tieteen veikkausvoittovaroista Suomen Akatemian jaettavaksi osoitetaan vuosittain noin 70 miljoonaa euroa (70 prosenttia). Lisäksi Kansallisarkisto myöntää yksityisarkistolain nojalla myönnettävät avustukset. Noin 25 miljoonaa euroa myönnetään avustuksina OKM:stä.

Rahoitusta on koottu suuremmiksi kokonaisuuksiksi vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Tämä näkyy vuosien 2007 ja 2013 vertailussa myönnettyjen avustusten määrän laskuna mutta myöntösumman kasvuna. Vuosittain tehdään tarvittaessa painopisteen tarkistuksia.

Tieteen veikkausvoittovarojen kokonaisuudesta tehtiin vuonna 2012 erillinen sisäinen tarkastelu. Siinä käytiin läpi avustusten haku- ja myöntöperusteet ja niiden strategisuus. Poistettiin päällekkäisyyksiä, varmistettiin toiminnan valtakunnallisuus ja se, että se vastaa aiempaa paremmin korkeakoulu- ja tiedepolitiikan tavoitteita. Tämän tarkastelun perusteella joidenkin aiemmin avustusta saaneiden tahojen avustamisesta luovuttiin asteittain.

2.3.4 Kulttuurin ja taiteen toimiala

Toimialan rahoitus vuoden 2013 valtion talousarviossa oli 451,8 miljoonaa euroa, josta veikkausvoittovarojen osuus oli 225 miljoonaa euroa eli 49,8 prosenttia.

Valtionavustusten⁴ osuus kaikista käytettävissä olevista toimialan määrärahoista oli yhteensä 223 miljoonaa eli 51,5 prosenttia. Veikkausvoittovaroista harkinnanvaraisia avustuksia myönnettiin 170 miljoonaa euroa eli 66,7 prosenttia.

Kulttuuri- ja taidepolitiikan toimialalla valtionavustusjärjestelmällä katetaan huomattava osa strategisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävästä taiteen ja kulttuurin edistämisestä ja

⁴ Harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin eivät tässä sisälly lakisääteiset apurahat taiteilijoille, kirjailijoille ja kääntäjille eivätkä valtionosuudet teattereille, orkesterille ja museoille.

toimialan kulttuuripoliittisista tavoitteista.

Osan valtionavustusrahoista myöntävät toimialan virastot, kuten Taiteen edistämiskeskus ja Museovirasto, ja osan toimialan yhteisöt ja säätiöt.

Verrattaessa vuosien 2007 ja 2013 eroa määrärahojen ja myönnettyjen avustusten kasvussa on otettava huomioon, että vuonna 2013 yleisten budjettivarojen avustusmomenteilla oli kertaluonteisia määrärahoja myönnettävänä yhteensä 6,4 miljoonaa euroa. Muu kasvu selittyy kohdan 2.2. yleisillä, kaikkia toimialoja koskevilla muutoksilla. Lisäksi osa kasvusta johtuu siitä, että virastorakenteen uudistamisen myötä lakkautetut ja säätiöiksi muutetut toimialan virastot saavat toimintarahoituksensa avustuksina veikkausvoittovaroista.

Osa OKM:stä aiemmin myönnettyistä valtionavustuksista on vuodesta 2013 alkaen siirretty Taiteen edistämiskeskuksen päätettäväksi.

Työryhmätyön aikana on tilattu Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cuporelta selvitys taiteen ja kulttuurin toimialan valtionavustuksista erityisesti strategisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Selvityksen mukaan toimialan valtionavustusten kokonaisuus on moniulotteinen ja vaikeasti hahmotettava. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että eri avustusrahoilla erilainen historia ja osa niistä on luotu vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla on käynnistetty oma valtionavustuksia koskeva kehittämishanke lokakuussa 2014, ja siinä otetaan huomioon em. Cuporen selvityksen ja tämän työryhmäraportin huomiot.

2.3.5 Liikunnan toimiala

Liikunnan toimialan valtion talousarviossa oleva rahoitus on yhteensä noin 148 miljoonaa euroa. Valtion talousarviossa olevasta rahoituksesta valtionavustusten (mukaan lukien apurahat) osuus on 74 prosenttia.

Veikkausvoittovarojen osuus toimialan rahoituksesta on 99 prosenttia. Liikunnan koulutuskeskusten toiminta rahoitetaan valtionosuuksin, joista niistäkin enin osa veikkausvoittovaroista.

Merkittävä osa valtionavustuksista myönnetään valtakunnallisille liikuntajärjestöille. Valtakunnallisten liikuntajärjestöjen avustaminen on harkinnanvaraista. Rahoitus on lakisääteistä siten, että avustuksen hakijat hyväksytään ensin liikuntalain perusteella valtionapukelpoisiksi. Lakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja lakiesitys on annettu eduskunnalle lokakuussa 2014. Lakiin on esitetty muutosta, jonka mukaisesti liikuntajärjestön saama valtionavustuskelpoisuus on myös mahdollista kumota.

Liikunnan toimialalla on vuosien 2007–2013 välisenä aikana yhdistetty valtionavustuksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tavoitteena on ollut vähentää pienten hankeavustusten määrää. Toimialan ohjauksessa on valtakunnallisten liikuntajärjestöjen osalta ollut käytössä jo 1990-luvulta alkaen tulosperusteinen ohjaus.

Liikuntalain (1998/1054) mukaan valtion liikuntaneuvoston tehtävänä on arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella. Liikuntaneuvosto alkoi toteuttaa arviointitehtäväänsä toimikaudella 2007–2011. Tuolloin toteutettiin arviointi vuosien 2003–2009 liikuntapoliittisten toimenpiteiden vaikutuksista. Sen tuloksena syntyi malli valtion liikuntapoliittisten toimenpiteiden säännölliselle arvioinnille.

Vuosien 2007 ja 2013 valtioavustushakuja ja päätöksiä verrattaessa on otettava huomioon, että vuosina 2013 ja 2014 liikuntasektorilla on myönnetty uutena tukimuotona seuratuksiavustuksia 671 kappaletta. Hakemuksia tuli yhteensä 2367 kappaletta.

2.3.6 Nuorisotyön ja -politiikan toimiala

Nuorisotyön ja -politiikan toimialan noin 74 miljoonan euron kokonaisrahoituksesta noin 87 prosenttia kanavoituu valtionavustusten kautta. Muu rahoitus kohdennetaan kunnan nuorisotoimeen valtionosuuksina. Koko rahoituksesta vuoden 2014 budjetissa 53 miljoonaa euroa veikkausvoittovaroja.

Valtionavustukset ovat tärkein väline toimialan ohjauksessa ja yleisessä kehittämisessä. Yleisavustuksilla luodaan edellytyksiä toimialan yhteisöjen perustoiminnalle ja erityisavustuksilla tuetaan hankkeita, jotka osaltaan edistävät nuorisolakiin sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan pohjautuvia ministeriön nuorisopoliittisia tavoitteita.

Nuorisojärjestöille valtionavustuksena myönnettävä rahoitus on lakisääteistä siten, että avustuksen hakijat hyväksytään ensin valtionapukelpoisiksi nuorisolain mukaisesti. Nuorisolaissa ei kuitenkaan ole säädetty siitä, millaisilla perusteilla järjestön valtionapukelpoisuus poistuu. Valmisteilla olevassa nuorisolain uudistuksessa on alustavasti keskusteltu samanlaisesta menettelystä.

Parhaillaan nuorisotoimen vastuualueella valmistellaan yhteistyössä nuorisojärjestöjen kanssa uudistusta, jossa tarkoituksena on parantaa avustusprosesseja. Lisäksi kehitteillä on työväline, jolla pyritään saamaan eri hakemusten arvioinnissa esiin yhdenmukaisesti myöntökriteerit. On kehitetty myös avustuksia koskevaa tiedonkeruuta hallinnon sisäisen raportoinnin helpottamiseksi ja tietopohjaisen päätöksenteon vahvistamiseksi. Käyttövaralistan rakennetta on muokattu luokittelemalla avustettavaa toimintaa (tasa-arvo, ympäristökasvatus jne.). Lisäksi pohditaan mahdollisuuksia yhdenmukaistaa eri määrärahojen esittelymuotojen rakennetta. Avustusten vaikuttavuutta koskevaa tiedonsaantia kehitetään avustusten saajiin kohdistuvalla informaatio-ohjauksella sekä myös kehittämishankkeessa, jossa kootaan ja analysoidaan toimialan tunnuslukuja.

Kun verrataan vuosien 2007 ja 2013 muutoksia, tulee ottaa huomioon, että vuoden 2007 luvuissa ei ole mukana vuonna 2008 aloitettu etsivä nuorisotyö, joka aloitettiin projektiluonteisena (2 miljoonaa euroa) vuonna 2008 ja joka tuli nuorisolakiin vuonna 2011. Nykyisin rahoitus on 14 miljoonaa euroa ja se myönnetään lähes kaikille kunnille (93 prosenttia). Vuoden 2014 alusta lukien etsivän nuorisotyön avustusten käsittely on siirretty aluehallintovirastoihin.

2.3.7 Kirkollisasiat

Valtionavustukset kattavat yleensä vain pienen osan uskonnollisten yhteisöjen toiminnan rahoituksesta. Evankelis-luterilaisella kirkolla ja ortodoksisella kirkolla on verotusoikeus ja ne saavat suurimman osan tuloistaan jäsenten maksamasta kirkollisverosta. Kirkollisasioissa valtionavustuksiin tuli suhteellisesti merkittävät lisäykset vuonna 2007, jolloin aiemmin valtion varoista maksettujen ortodoksisen kirkon keskus- ja hiippakuntahallinnon toimintamenot korvattiin valtionavustuksella, ja vuonna 2008, jolloin rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille ryhdyttiin myöntämään valtionavustuksia. Vuosina 2012–2014 eduskunta on lisännyt talousarvioon pienen määrärahan rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien toimintatilojen korjausavustuksiin.

Avustusten tavoitteena on parantaa uskonnollisten yhdyskuntien toimintaedellytyksiä sekä mahdollistaa uskonnon ja omantunnon vapautta. Tulevaisuuden tavoitteena on nähty uskontojen välisen vuoropuhelun edistäminen.

Vireillä on uudistus, jolla seurakuntien yhteisövero-osuus korvattaisiin lakisääteisellä korvauksella kirkon yhteiskunnallisista tehtävistä. Toteutuessaan muutos kasvattaisi

OKM:stä myönnettävän rahoituksen määrää vuodesta 2016 alkaen 115 miljoonalla eurolla. Uskonnollisen toiminnan tukemisessa korostuu uskonnollisten yhteisöjen autonomisuus suhteessa valtioon. Avustuksilla ei siten yleensä pyritä ohjaamaan yhteisöjen toimintaa, vaan avustusten tarkoituksena on parantaa yhteisöjen toimintaedellytyksiä ja siten edistää uskonnon- ja omantunnonvapauden toteutumista käytännössä.

2.4 Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) laillisuustarkastus (tarkastuskertomukset 14/2012)

VTV teki vuonna 2012 laillisuustarkastuksen urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista myönnettävistä avustuksista. Laillisuustarkastus ei käsitellyt muita kuin veikkausvoittovaroista myönnettäviä valtionavustuksia. Näin koulutuksen ja osa kulttuurin avustuksista ei ollut tarkastuksen piirissä.

VTV arvioi OKM:n käytäntöjä valtionavustusten käytön, kohdentamisen ja valvonnan suhteen. Tarkastuksen tavoitteita oli kolme: 1), onko avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytön valvonnassa ja takaisinperinnässä noudatettu säädöksiä ja ohjeita, 2) onko avustusprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty ja 3) onko avustus käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty ja onko avustuksen käytöstä annettu oikeat ja riittävät tiedot.

Tarkastusraportin yleiskuva on kriittinen mutta myönteisiäkin seikkoja nousee esiin. Painopiste on menettelykäytäntöjen tarkastelussa. Esimerkiksi valtionavustuspoliittikan strategisuudesta VTV ei muodosta laajempaa näkemystä, mutta havaitsee puutteita hallinnonalojen vaikuttavuustavoitteiden kytkemisessä myönnettyihin avustuksiin.

VTV:n havaintojen mukaan OKM ei ollut kaikilta osin noudattanut avustusprosessiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita. Avustusprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä tuli esiin eräitä päätöskäytäntöihin, avustuksen käytön valvontaan ja maksatukseen liittyviä puutteita. Lisäksi VTV havaitsi, ettei ministeriön avustuspäätöksissä ja niiden liitteenä olevissa vakioehdoissa ja -rajoituksissa ollut joissakin tapauksissa riittävän yksiselitteisesti määritelty vaatimuksia avustusten käytön seurannalle ja avustusten käytöstä annettaville tiedoille.

VTV:n tekemät havainnot ja johtopäätökset esitetään yksityiskohtaisesti tarkastuskertomuksessa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012). VTV:n tarkastus oli yksi lähtökohta, kun OKM käynnisti laaja-alaisen hankkeen valtionavustuspoliittikkansa kehittämiseksi osana toimialan ohjaus- ja rahoituspolitiikkaa.

Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on käsitellyt opetus- ja kulttuuriministeriön selvitystä valtionavuista ja -tuista.

3 Strategisuuden kehittäminen

3.1 Strateginen ohjaus valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa viime vuosikymmeninä toteutettu tulosohtaus käytäntöineen on tuonut strategisuuden tavoittelun ministeriöiden ja muiden julkishallinnon organisaatioiden toimintaan mukaan. Strategisessa johtamisessa ja toimintojen kehittämisessä kiinnitetään huomiota tavoitteiden määrittämiseen suhteessa muuttuvaan toimintaympäristöön, erilaisiin vaihtoehtoihin ja polkuihin saavuttaa tavoitteita sekä tehtyjen valintojen johdonmukaiseen toteuttamiseen.

Strategia voidaan ymmärtää toimintayksikön ja sen toimintaympäristön väliseen suhteeseen liittyvien tekijöiden yhteensovittamiseksi. Strategian avulla pyritään kiinnittämään tässä suhteessa huomio oikeisiin asioihin ja – kun se on tehty – tekemään näihin oikeisiin asioihin liittyviä tavoiteasetteluja ja niihin liittyviä toimia niin, että resurssit, tavoitteet ja niiden toteuttamiseksi tehdyt toimet – ja näiden toimien kautta syntyvät toiminnan tulokset – muodostavat ehyen ja johdonmukaisen kokonaisuuden.

Strategisuuden lisäksi tulosohtaus on merkinnyt tilivelvollisuuden ja tulosvastuun tehostumista ministeriöiden toiminnassa ja muutoin valtionhallinnossa. Tulosohtaus voidaankin nähdä ohjauksena, joka koostuu tulostavoitteista ja voimavaroista päättämisenä sekä tuloksellisuuden seurannasta eri organisaatiotasojen, -yksiköiden tai toimintojen välillä. Tausalla on tulosohtausjärjestelmän systeemisyyden lisäksi pyrkimys saada näkyviin se, mihin julkisia varoja käytetään ja mitä niillä saadaan aikaan.

Tulosvastuu toteutuu toiminnan taloudellisuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden tavoitteluna. Viime kädessä kyse on siitä, että ministeriöiden ja muiden viranomaisten tulee todistaa toimintansa yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Sen todentamiseksi tarvitaan mekanismeja ja menetelmiä, joilla vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan. Vaikuttavuuden toteutumisesta on myös raportoitava eri tarkoituksissa ja käyttöyhteyksissä. Tällöin tarvitaan arviointiin liittyvän tietopohjan vahvistamista. Tässä tarkoituksessa puhutaan tiedolla johtamisesta ministeriöiden toimintapoliittisena haasteena.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden perusta on hallitusohjelmissa. Toinen perusta on eduskunnan kullekin vuodelle hyväksymässä talousarviossa, jossa ilmaistaan hallinnonalakohtaiset tulos- ja vaikuttavuustavoitteet. Kolmannen perustan muodostavat ministeriöiden hallinnonalojen strategiat, valtioneuvostotasoiset poikkihallinnolliset strategiat ja toimenpideohjelmat, toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä vuosittaiset taloussuunnitelmat.

Ministeriöiden toiminnan seurannan keskeiset dokumentit ovat niiden laatimat osuudet hallituksen vuosikertomuksessa (tuloksellisuusselvitys) ja niiden omat toimintakertomuk-

set. Näissä kertomuksissa ministeriöiden tulee kertoa toimiansa yhteiskunnallisesta vaikutavuudesta talousarviossa esitettyjen tavoitteiden osalta.

3.2 Strateginen ohjaus valtionavustuspolitiikassa

Tulosohjauksella ja siihen liittyvällä strategisella ohjauksella ja tulostavoitteilla ministeriöt pyrkivät varmistamaan alaisen hallinnon toiminnan kytkeytymisen hallinnonalan ja viime kädessä koko yhteiskuntapolitiikan tavoiteasetantaan. Ministeriöiden alaisten virastojen osalta tämä tapahtuu tulosohjauksen menetelmin, joista keskeisiä ovat tulosneuvottelut ja tulossopimukset.

Muiden kuin tulosohjauksen piirissä olevien virastojen ja laitosten osalta ministeriön strategisen ohjauksen toteuttamisen tapa on epäselvempi. Se voi tapahtua informaatio-ohjauksena mm. toimialan tai sen osa-alueiden strategioiden laadinnan kautta. Strategioiden vaikuttavuus on kuitenkin epävarmaa. Niiden koetaan usein olevan liian epämääräisiä päätöksenteon tai seurannan kannalta.

Joidenkin toimialojen toimijoiden kanssa käydään tuloskeskustelun omaiset tavoitekeskustelut. Tällaisia tahoja ovat eräät laitokset, säätiöt tai järjestöt, joiden rahoitus tulee (säännöllisesti) valtaosin valtionavustuksina. Erityisesti kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen osalta asetelma on kuitenkin monitahoinen, koska niiden autonomisuutta suomalaisessa yhteiskuntajärjestelmässä muutoin on haluttu korostaa. Rahoituksen voimakkaan kytkennän valtionrahoitukseen voi katsoa kuitenkin antavan oikeuden ohjata myös niiden toimintaa rahoittajatahon tavoitteiden suunnassa. Ero ohjauksessa valtion viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä on tehty siten, että tulosohjaus on sitovampi menettely kuin tavoiteohjaus.

Valtionavustuksilla rahoitettavan toiminnan osalta ohjauksen strategisuuden perusta on myös hallitusohjelmissa, valtion talousarvioissa sekä toimialan strategioissa ja muissa ohjausdokumenteissa. Tulos- tai tavoiteohjauksen kaltaista välinettä strategisuuden varmistamiseksi ei kuitenkaan ole, joten strategisuus joudutaan linjaamaan ja varmistamaan lähinnä avustusprosessiin liittyvien erilaisten toimien ja niiden synkronoinnin kautta. Kokonaisnäkemystä ja -tarkastelua kuitenkin tarvitaan, jotta myös yksittäisemmät tarkastelut ja toimet voidaan kohdentaa oikein.

Yhtä tai kahta tiettyä välinettä strategisuuden ohjaamiseksi ja varmistamiseksi ei voida myöskään luoda tai nimetä, koska valtionavustusten volyymi ja merkitys vaihtelee toimialoittain. Valtionavustuspolitiikan strategisuuden vahvistaminen on joillekin OKM:n toimialoille melkein sama asia kuin pyrkimys vahvistaa koko toimialan strategisuutta. Tämä johtuu siitä, että valtionavustukset muodostavat valtaosan toimialan rahoituksesta (liikunta, nuoriso). Joillain toisilla toimialoilla valtionavustusrahoitus muodostaa rahoituksesta vain pienen osan (koulutus, tiede), joten avustuspolitiikan strategisuutta on arvioitava toisaalta koko ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän osana ja toisaalta erikseen omana kysymyksenään.

Kaikissa tapauksissa valtionavustuspolitiikan strategisuuden vahvistaminen on mahdollista nähdä kuitenkin avustuksen myöntäjän (OKM) mahdollisuutena hahmottaa oma toimintansa ja kirkastaa tavoiteasettelunsa paremmin osana yhteiskuntapolitiikkaa. Avustuksen saajalle strategisuuden vahvistaminen on mahdollisuus hahmottaa oma toimintansa ja kirkastaa oman toimintansa tavoitteet paremmin osana ko. toimialapolitiikkaa ja edelleen sen kautta osana yhteiskuntapolitiikkaa. Tähän tarkasteluun kuuluvat myös sekä julkisen sektorin sisäiset vastuusuhteet (valtio-kunnat) että julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan (järjestöt) väliset vastuusuhteet.

Valtionavustuspolitiikan strategisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistoimia OKM:n toimialoilla arvioitaessa tulee ottaa myös huomioon, että juuri tämän ministeriön toimialoilla valtionavustuksilla on moninaisia tehtäviä. Sen arviointiin, toteutuuko strategisuus valtionavustuspolitiikassa ja eri valtionavustusmäärärahoissa liittyy siten näkökohtia, jotka saattavat poiketa siitä, miten yleensä strategisuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ymmärretään

Valtionavustuksilla on usein muuta rahoitusjärjestelmää ”paikkaava”, vakiintuneita toimintamuotoja kehittävä tai ajankohtaisia tarpeita nopeasti toteuttava luonne. Esimerkiksi koulutuspolitiikassa tällaisia ovat olleet viime vuosina opetusryhmien koon pienentäminen ja koulutuksen tasa-arvon edistämiseen sekä perusopetuksen laatukriteereiden kehittämiseen tähtäävät valtionavustukset, jotka erityistarpeisiin liittyen täydentävät joustavasti kuntiin kohdistuvaa valtionosuusrahoitusta. Nuorisopolitiikassa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman tavoitteiden toteutumista edistetään myös sitä varten osoitetulla valtionavustushaulla. Koska ohjelma on tavoitteiltaan poikkihallinnollinen, siihen liittyvillä valtionavustuksilla voidaan tukea toimintaa, joka voi liittyä muuhunkin kuin kapeasti ymmärrettyihin nuorisopolitiikan tavoitteisiin.

Joissain tapauksissa valtionavustuksilla voi olla vakiintuneille toiminnoille vaihtoehtoja tarjoava luonne – kuten on joskus kulttuuripolitiikassa – jolloin niiden tarve voi strategisuuden näkökulmasta kohdentua pieniinkin hankkeisiin, jotka voivat olla innovatiivisia ja siten strategisesti tärkeitä. Ei voida siis kategorisesti ajatella niin, että valtionavustusta paljon saavat toimijat ja heidän hankkeensa olisivat strategisesti merkittävämpiä kuin muiden hankkeet. Sen sijaan on niin, kuten myös VTV toteaa, että ”mitä suuremman osuuden valtionavustus kattaa järjestön toiminnasta, sitä tärkeämpää on korostaa myös toiminnalle asetettavia tavoitteita.”

Joissain tapauksissa valtionavustuksen määrä voi olla toiminnan kannalta vähäinen mutta sen symboliarvo erittäin suuri, kuten on usein laita kuntien rakentamishankkeiden valtionavustuksissa. Samoin valtionavustus voi olla erityisen tärkeä jonkin uuden toimintamuodon käynnistysvaiheessa, kuten on ollut esimerkiksi nuorison toimialalla tieto- ja neuvontapalvelutoiminnassa kuntien näkökulmasta. Kaikissa näissäkin tapauksissa avustusten (tai avustusmuodon) strategisuus pitää kuitenkin pystyä osoittamaan ja perustelemaan.

Tämän kehittämishankkeen aikana on noussut esiin mm. seuraavia OKM:n valtionavustuspolitiikan strategisuuteen liittyviä kysymyksenasetteluja:

- Toteuttaako valtionavustuspolitiikka kokonaisuutena ministeriön ja sen toimialojen strategisia tavoitteita?

Valtionavustuspolitiikka ei ole ollut erityisen huomion kohteena ministeriön strategian laadinnassa, eikä strategiasta ole johdettu valtionavustuspolitiikan tarkastelua. Valtionavustuksia käytännössä käsiteltäessä esiintyy myös tapauksia, joissa avustuksia ”pallotellaan” toimialalta toiselle, tai toisaalta avustuksia saatetaan jakaa toisista tietämättä päällekkäin samoille hakijoille, mikä kertoo kokonaiskoordinaation puutteesta.

- Onko eri valtionavustusmuotojen käyttötarkoituksia tarpeen muotoilla vastaamaan paremmin toimialan strategisia tavoitteita?

Toimialojen välillä ja saman toimialan sisällä avustusmuotojen strategisuudessa on eroja. Tämän kehittämishankkeen aikana Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätö Cuporella teetetty selvitys taiteen ja kulttuurin valtionavustusten strategisuudesta ja vaikuttavuudesta osoitti, että jotkut toimialan avustusmuodot ovat melko hyvin yhdistettävissä OKM:n kulttuuripolitiikan strategiassa ilmaistuihin kulttuuripolitiikan vaikuttavuustavoitealueisiin mutta joissain toisissa yhteys ei ollut selvä tai se puuttui.

- Valtionavustuksilla toteutetaan usein toimialan politiikkatavoitteisiin liittyviä kehittämishankkeita tai muita erityistarpeita mutta toteutetaanko joissain tapauksissa niiden kautta myös sellaisia tavoitteita ja toimia, jotka voitaisiin tai tulisi toteuttaa muun rahoitusjärjestelmän kautta?

Etsivän nuorisotyön vakiinnuttua käytännössä kaikkien kuntien toiminnaksi, avustusten tarkoitus voitaisiin toteuttaa valtionosuusjärjestelmän kautta, joskin ongelmana olisi silloin, että avustukset eivät olisi korvamerkittyjä. Tämä ongelma tulee esiin perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen tarkoitetun määrärahan historian kohdalla. Vuonna 2009 ryhmäkokojen pienentämiseen osoitettu määräraha oli osa valtionosuusjärjestelmää. Eduskunnan sivistysvaliokunta pyysi sen käytöstä selvityksen, joka osoitti, että kaikki opetuksen järjestäjät eivät olleet käyttäneet määrärahaa ryhmäkokojen pienentämiseen, minkä vuoksi tämä rahoitus muutettiin vuonna 2010 valtionavustukseksi. Vastaavankaltainen tilanne on syntymässä kirjastojen rakentamispoliitikassa, kun kirjastojen rakentamista koskevat valtionosuudet siirtyvät peruspalvelubudjettiin v. 2016, minkä vuoksi OKM on esittänyt erillisen valtionavustusmuodon perustamista kirjastorakentamisen kehittämisen tueksi.

- Ovatko yksittäiset avustusmuodot strategisesti perusteltuja, vai pitäisikö eri avustusmuotoja yhdistää, joitain niistä tarpeettomina poistaa tai perustaa uusia valtionavustusmuotoja?

Liikunnan toimialalla yhdistämisiä on tehty viime vuosina. Em. Cuporen selvityksen pohjalta kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla käynnistettävässä kehittämishankkeessa on tarkoitus käydä läpi avustusten yhdistämismahdollisuudet. Olisi perusteltua, että vastaava tarkastelu tehtäisiin kaikilla toimialoilla.

- Kun avustusmuodoilla on oma historiansa, johtaako se siihen, että joskus käyttöön otetut valtionavustusmuodot ovat jääneet osaksi avustusrakennetta vaikka ne eivät olisikaan enää perusteltuja toimintaympäristömuutosten näkökulmasta tai jotkut muut voisivat olla niitä tärkeämpiä?

On perusteltua käydä läpi avustusten yhdistämismahdollisuudet ja tarkastella avustusten tarkoitusta erityisesti olemassa olevien strategisten tavoitteiden kannalta. Vastaava asetelma kuin yksittäisissä vakiintuneissa avustuspäämäärärahassa voi olla säännöllisesti ja vuosikautia avustusta saavien joukossa. Liikuntalaissa ja nuorisolaissa säädetään edellytyksistä, joiden perusteella ministeriö hyväksyy avustuksen piiriin pääsevät järjestöt. Vasta tällaisen päätöksen tekemisen jälkeen yhteisö voi saada valtionavustusta. Lakeihin ei tällä hetkellä kuitenkaan sisälly säännöstä, millä edellytyksillä yhteisö poistuu valtionavustuskelpoisuuden piiristä. Eduskunnalle lokakuussa 2014 annetussa liikuntalakiesityksessä em. puute korjautuu, eli ehdotetaan, millä edellytyksillä valtionapukelpoisuus poistuu. Valmisteilla olevassa nuorisolain uudistuksessa on alustavasti keskusteltu samanlaisesta menettelystä. Muissa kuin lakiperusteissa valtionavustuksissa vastaava menettely tulee tehdä harkinnan perusteella, jos se nähdään tarpeelliseksi.

- Onko avustuspoliittika avustusmuotojen osalta riittävän herkkä reagoimaan toimintaympäristömuutoksiin ja uusiin yhteiskuntapolitiikan tai toimialapolitiikan painopistemuutoksiin?

Hallinnon toiminnan perusluonteeseen kuuluu melko hidas reagointiherkyys muutoksiin. Vaikka valtionavustuksilla voitaisiin mahdollistaa nopeampi reagointi muuttuviin tarpeisiin toimialojen edistämiseksi, silti itse valtionavustusjärjestelmä voi pysyä jäykkänä. Tällöin voi käydä esim. niin, että uuden avustusmuodon tarpeen esiin tullessa sitä varten luodaan uusi avustusmuoto mutta samalla säilytetään kaikki vanhat avustusmuodot eikä avustusrakenteen muokkaamista kokonaisuutena harkita. Valtionavustusjärjestelmän arviointia ministeriö- ja toimialatasolla käsitellään valtionavustusten vaikuttavuutta koskevassa luvussa.

- Onko valtionavustusta saavien toimijoiden strateginen ohjaus riittävää?

Merkittävimpien valtionavustusta saavien laitosten, säätiöiden tai järjestöjen kanssa käydään eri toimialoilla tuloskeskustelun tapaisia tavoitekeskusteluja. Tämä varmistaa strategisen ohjauksen niiden osalta. Voisi olla kuitenkin perusteltua, että strategisesti kaikkein merkittävimmille avustuksille kehitettäisiin tavoitekeskusteluja kevyempiä strategisen ohjauksen muotoja. Tällainen voisi olla esimerkiksi avustettavalle hankkeelle nimettävä ohjausryhmä, joka raportoi aika ajoin hankkeen toteuttamisen aikana hankkeen etenemisestä tai johon myös ministeriö tarvittaessa nimeäisi edustajansa. Ohjauksen muoto kirjattaisiin avustuspäätökseen. Valtaosassa valtionavustuksia ohjaus tapahtuu pelkästään avustuksen myöntöpäätöksellä, mikä on sekä avustettavan toiminnan luonteen että avustuksen myöntäjäorganisaation työmäärän kannalta realistista.

3.3 Delegointi strategisena kysymyksenä

Tehtävien tai toimivallan siirto toiselle viranomaiselle tai toiselle toimijalle liittyy yleisempään valtion- ja julkishallinnon trendiin 1990-luvulta lähtien. Tällöin puhutaan yleisesti delegoinnista. Ministeriöiden on haluttu keskittyvän strategisiin tehtäviin ja vapauttavan henkilöstöresurssiaan niiden hoitamiseen. OKM:ssä tehtiin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä kartoituksia siitä, mitä tehtäviä voitaisiin siirtää muille toimijoille. Tämä koski myös valtionavustuksia.

Valtionavustusten myöntämisen siirtäminen ministeriöstä valtion muille viranomaisille on oikeudellisesti ongelmatonta. Mahdolliset siirrot ovat strategisesti arvioitavia tai tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Jos kyseessä on muu kuin valtion viranomainen, asia ei ole näin selvä. Tällöin on kyse valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin tarkoittamasta valtionavustuksen edelleen jakamisesta.

Lain perusteluiden mukaan valtionavustuksissa ei yleensä tulisi käyttää välikäsiä hankkeiden toteuttamisessa vaan valtionapuviranomaisen on pyrittävä suoraan tukemaan avustettavien hankkeiden ja toimintojen toteuttajia. Perusteluissa mainitaan kolme esimerkkiä tilanteista, jolloin delegointi muille kuin viranomaiselle on perusteltu (parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa, keskusjärjestö siirtää avustuksesta osan jäsenjärjestöille, useamman yhteistyötahon projektiin kuuluva kulujen kohdentaminen). Perustelujen mukaan sen tahon, jolle valtionavustuksen myöntäminen on delegoitu, ja avustuksen lopullisen saajan suhde on yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valtionapuviranomaisen ja valtionavustuksen saajan välinen oikeussuhde on aina julkisoikeudellinen.

OKM:n toimialoilla on valtionavustuksia siirretty myönnettäväksi mm. Opetushallitukselle, Museovirastolle ja Taiteen edistämiskeskukselle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja aluehallintovirastoille. Muille kuin viranomaisille valtionavustuksia on delegoitu mm. Suomen Kotiseutuliitolle, Suomen Partiolaisille, Marttaliitolle. Oma erityistapauksensa on Suomen elokuvasäätiö, joka ei ole viranomainen, mutta jolle on lailla annettu julkinen hallintotehtävä myöntää valtionavustuksia elokuvakulttuurin edistämiseen.

VTV tarkasteli raportissaan valtionavustuksen siirtoa julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. VTV toteaa mm., että OKM on yhä laajemmin delegoinut valtionavustuksen myöntämiseen liittyvää toimivaltaa yhdistyksille ja säätiöille valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin perustuen. Avustuksen saajien myöntäessä tukea edelleen on myöntöprosessiin liittynyt laajaa myöntöharkintaa ja tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. VTV:n mukaan ongelmana on, että perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Mer-

kittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan 124 §:n mukaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta pitää viranomaistehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle mahdollisena, kun tehtävien hoitamiseen ei liity esimerkiksi toimivaltaa päättää avustuksen takaisinperinnästä (PeVL 45/2006 vp).

Strategisuuden näkökulmasta toimivallan siirtoa toiselle viranomaiselle tai delegointia tulisi tarkastella ministeriön kokonaisstrategian näkökulmasta: mitkä ovat ministeriön keskeiset tehtävät ja mikä on valtionavustuspolitiikan ja yksittäisten valtionavustusmuotojen rooli ministeriön ja sen toimialojen politiikassa. Kuten edellä on todettu, valtionavustuspolitiikkaa ei ole erityisesti käsitelty ministeriön voimassa olevassa strategiassa. Jos toimivallan siirto tai delegointi tehdään ilman strategista kokonaisnäkemystä, tehtävät ratkaisut voivat olla satunnaisia ja heikosti perusteltuja. Tiedetään esimerkiksi se, että poliittiset päättäjät näkevät joissain avustusmäärärahoissa poliittisen vaikuttamisen mahdollisuuksia enemmän kuin mihin kyseisten avustusmuotojen merkitys kenties antaisi aiheutta. Jos ministeriössä säilytettävät ja sieltä siirrettäviksi esitettävät avustusmuodot johdetaan ministeriön ja sen toimialojen strategioista, se todennäköisesti pienentää näkemyseroa. Niin poliittiset päättäjät kuin virkamiehet näkevät tällöin vaikuttamisen mahdollisuudet strategisessa vaikuttamisessa eikä niinkään siinä, miten yksittäiset avustukset jaetaan tai mikä taho ne jakaa.

On kuitenkin syytä huomata, että strategisesti nähty siirtojen tai delegointien perustelu voi toimia kahteen suuntaan. OKM on edelleen siirtänyt valtionavustuksen myöntämisiä mm. Taiteen edistämiskeskukselle sen perustamisen yhteydessä. Tämä oli strategisesti perusteltua, koska Taiteen edistämiskeskukselta tuli itsenäinen virasto, toisin kuin sen edeltäjä Taiteen keskustoimikunta. Toisaalta esimerkiksi luokkakokojen pienentämiseen ja tasa-arvon edistämiseen perusopetuksessa on tullut uudet valtionavustusmuodot. Nämä jakaa ministeriö, koska ne on nähty koulutuspoliittisesti tärkeiksi hallitusohjelman strategisten painopisteiden kannalta.

Mitä tulee VTV:n kriittisiin huomioihin delegointien mahdollisuudesta (muille kuin viranomaisille) tilanne ei ole täysin selkeä. VTV:n raportin kannanotot jättävät avoimeksi kysymyksen siitä, onko delegoinnissa kuitenkin kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle toisin kuin valtionavustuslain perusteluihin on kirjattu. Delegoitujen valtionavustusten jakaminen edelleen perustuu sopimussuhteeseen eikä siinä voida soveltaa valtionavustusmyöntöön liittyviä oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakekeinoja. Elokuvasuhteiden edistämisestä annettua lakia on ryhdytty uudistamaan, ja siinä käydään laajasti läpi Suomen elokuvasuhteiden rooli myös valtionavustusten myöntäjänä.

Työryhmän mielestä delegointia on perusteltua jatkossakin toteuttaa, mutta on syytä olla tarkkana sen suhteen, missä tapauksissa ja mille tahoille se on mahdollista.

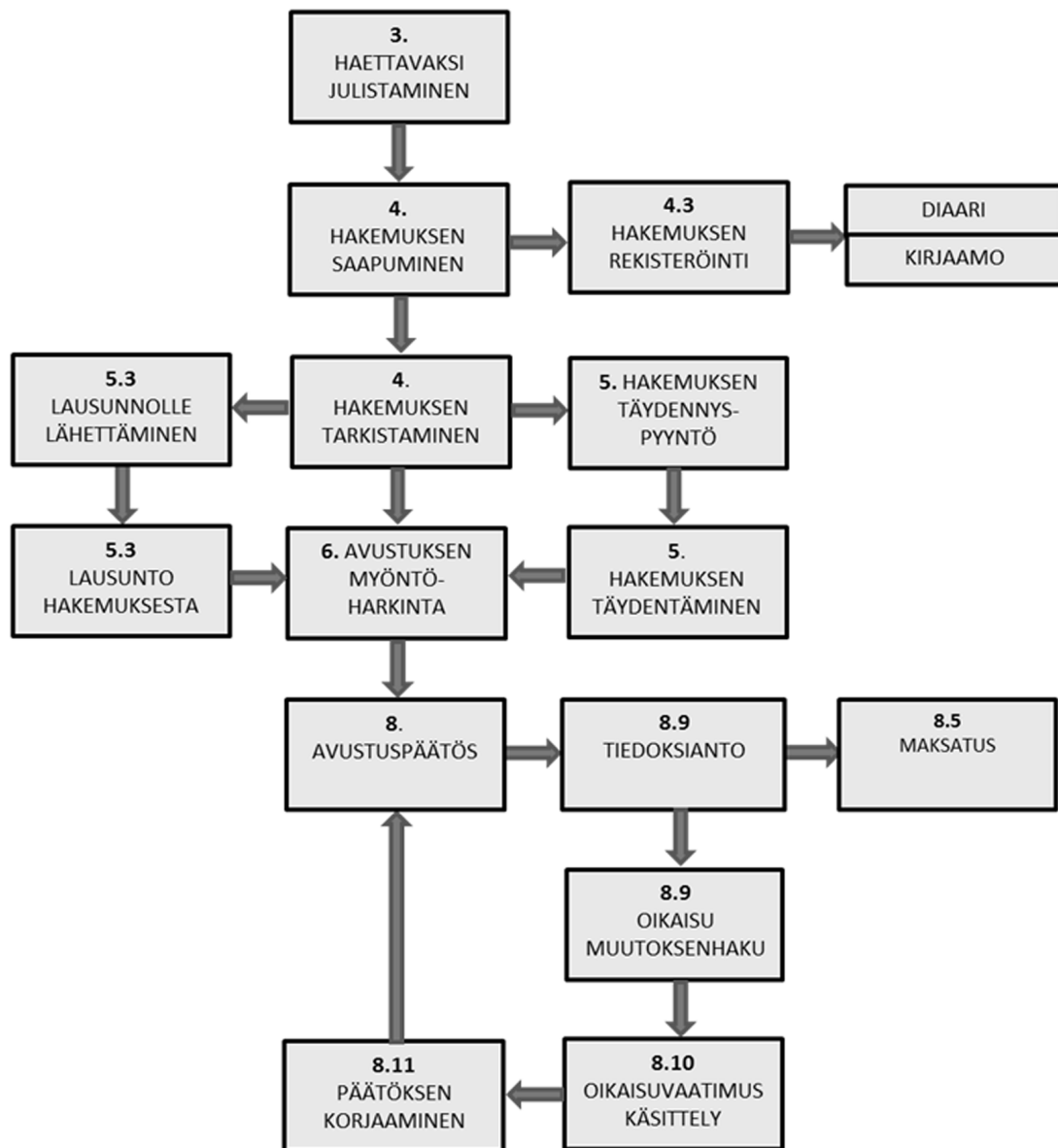
4 Valtionavustusprosessit ja menettelytavat

4.1 Valtionavustuksen myöntö- ja käsittelyprosessi

Valtionavustuksen myöntöprosessi sisältää monia erilaisia vaiheita, kuten jo edellä VM:n tuloksellisuus- ja vaikuttavuushankkeen kuviosta (Kuva 1, s. 9) käy ilmi. Keskeisimpiä vaiheita ovat haettavaksi julistaminen ja päätöksen tekeminen. Niihin liittyvät toimintatavat poikkeavat jonkin verran ministeriön eri toimialoilla. Osittain tätä selittää valtionavustuspolitiikan erilainen merkitys ja rooli toimialoilla ja valtionavustusmuotojen erityispiirteet mutta myös eri toimialoilla omaksutut erilaiset toimintamallit.

OKM:llä on valtionavustusten käsittelijöille tarkoitettu menettelytapaohje, jolla pyritään varmistamaan, että valtionavustukset tulevat käsitellyiksi asianmukaisesti ja laillisesti. Ohje uudistettiin syksyllä 2013. Siinä otettiin huomioon muun muassa VTV:n tarkastusraportissaan tekemät havainnot ja kehittämis ehdotukset sekä ministeriön omiin huomioihin liittyvät kehittämistarpeet. Tästä huolimatta menettelytavat edelleen poikkeavat toisistaan ja ohjeissa on tulkinnanvaraisuutta. Menettelytapaohje ei voi koskaan olla täysin yksiselitteinen ja kaikkia yksityiskohtia kattava. Tämä korostaa erityisesti esittelijän ja päätöksentekijän vastuuta valtionavustuspäätöstä tehtäessä.

Valtionavustuksen käsittelyprosessiin liittyviä eri vaiheita haettavaksi julistamisen, hakemisen ja myöntämisen osalta on kuvattu yksityiskohtaisemmin oheisessa kuvassa, joka sisältyy ministeriön menettelytapaohjeisiin.



* Numero prosessivaiheen yhteydessä viittaa OKM:n menettelytapaohjeen vastaavaan asiakohtaan

Kuva 3. Valtionavustuksen haettavaksi julistaminen, hakeminen ja myöntäminen

Valtionavustuksen hakemista valtionavustuslaki käsittelee varsin niukasti. Lain 9 §:ssä todetaan vain, että ”valtionavustusta haetaan kirjallisesti” ja että ”valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea avustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta”.

Ministeriön menettelytapaohjeissa on kiinnitetty huomiota haettavaksi julistamisen ajankohtaan. Avustukset on laitettava hakuun riittävän ajoissa ja hakuajankohdan pitää olla toimijan kannalta tarkoituksenmukainen. Kysymys hakuajankohdasta ja siihen liittyen erityisemmin hakemuksen käsittelyajoista on noussut esiin tuoreeltaan, kun hallintolakiin (434/2003) on lisätty velvollisuus määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille keskeisille asiaryhmille. Valtionavustukset voivat olla tällaisia asioita, ja niille onkin määritelty OKM:ssä odotettavissa olevat käsittelyajat hakuajan päättymisestä lukien.

Valtionavustuslain 9 §:n mukaan avustuksista ei tarvitse tiedottaa, jos se on ”ilmeisen tarpeetonta”. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarpeettomuutta on arvioitava mahdollisen hakijan tiedontarpeista käsin. Tiedottaminen on ilmeisen tarpeetonta ainakin

silloin, kun valtionavustuksen kaikkien hakijoiden voidaan perustellusti olettaa saaneen tiedon valtionavustuksen haettavana olemisesta.

Osa OKM:n avustuksina myönnettävistä määrärahoista ei ole julkisesti haettavia. Siinänsä selkeään tiedottamista (ja tiedottamatta jättämistä) koskevan säännöksen taakse voi kätkeytyä laajempia periaatteellisia kysymyksiä. On erilaisia syitä sille, miksi tietyt avustusmuodot eivät ole julkisesti haettavissa. Joissain tapauksissa tämä perustuu siihen, että eduskunta on valtion talousarviossa osoittanut määrärahan nimetyille taholle. Kyseessä voi olla myös lakiin perustuva valtionavustus.

Lakiin perustuvat esimerkiksi Kansallisgallerialle, Svenska Finlands folktingetille, Suomen ortodoksiselle kirkolle ja eräille naisjärjestöille myönnettävät avustukset. Kansallisille kulttuuri- ja taidelaitoksille, kuten Suomen Kansallisoppperalle, avustus myönnetään myös ilman julkista hakua, sillä valtiontalousarviossa on esitetty niille myönnettävän avustuksen määrä. Koulutuksen kehittämisavustukset ja eräät korkeakoululaitoksen ja tieteen valtionavustukset eivät ole julkisesti haettavissa. Sektori- tai muiden tutkimushankkeiden rahoittamiseen liittyvät järjestelyt poikkeavat jonkin verran toisistaan eri toimialoilla, mikä näkyy myös niihin liittyvissä valtionavustuksissa. Kulttuuri- ja nuorisopolitiikassa näiden toimialojen sektoritutkimus rahoitetaan valtionavustuksilla, jotka kohdentuvat pääosin yhdelle toimialan sektoritutkimustoimijalle niiden erityisaseman perusteella. Liikuntapolitiikassa rahoitetaan Valtion liikuntaneuvoston kautta tieteellisiä tutkimushankkeita ja julkisen valtionavustushaun kautta erilaisia liikuntapolitiikkaa suoremmin palvelevia tutkimushankkeita ja koulutuksen alueella valtionavustuksia tutkimushankkeille myönnetään osana kehittämisavustuksia ilman julkista hakua.

Jossain määrin rinnakkainen tapaus sille, että avustusta ei laiteta julkiseen hakuun, on tapaus, jossa valtionavustuksella rahoitetaan toimintaa, joka mahdollisesti tulisi tehdä asiantuntijapalveluhankintana. VTV kiinnitti tähän huomiota todeten, että joissakin OKM:n avustuksissa on piirteitä pikemmin asiantuntijapalveluhankinnasta kuin valtionavustuksesta. VTV:n esiin nostamassa esimerkkitapauksessa tämä johtuu siitä, että ministeriöllä ei ole käytettävissään kehittämisrahoitusta sellaiseen toimintaan, joka on nähty tarpeelliseksi kyseisen toimialan kehittämiseksi. Kehittämisrahoituksen puute on koettu ongelmaksi erityisesti kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikassa, ja ongelma on siten tästä näkökulmasta laajempi ja yleisempi OKM:ssä. Toisaalta on myös tapauksia, joissa ei ole aivan selvää, tulisiko jokin toiminta rahoittaa valtionavustuksena siihen liittyvine haku- ja päätösmenettelyineen vai toteuttaa julkisena hankintana. Ministeriössä ei ole myöskään yhtenäistä käytäntöä siitä, myönnetäänkö avustuksia myös yksityishenkilöille ja työryhmille.

Valtionavustusten myöntämisen yleisistä edellytyksistä todetaan valtionavustuslain 7 §:ssä seuraavaa:

”Valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos:

- 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä;
- 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta;
- 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen; sekä
- 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.”

Valtionavustuksen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnille valtionavustuslaki ei anna tarkempaa selitystä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä eduskunnan hyväksymään talousarvioon. Jos eduskunta ei ole määritellyt yksityiskohtaisesti valtionavustuksen käyttötarkoitusta, yhteiskunnallinen hyväksyttävyys tarkoittaa mm. yleisen moraalin kannalta hyväksyttäviä toimintoja ja menettelyitä, yhteensopivuutta laissa ja eduskunnan päätöksissä sekä asianomaisen alan yleisesti hyväksytyissä säännöissä ja hyvässä tavassa tai käytännösäännöissä ilmaistujen arvojen kanssa (joista esimerkkinä mainitaan urheilujärjestöjen eettiset säännöt).

Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden arvioinnissa on kuitenkin oltava varsin varovaisia silloin, kun kyseessä ei ole selkeästi lainvastainen toiminta tai hanke – ”valtionapuviranomaisen tehtävänä ei ole toimia yleisesti moraalialta vartioivana tahona ja tarkoituksena ei ole rajoittaa valtionavustuksen myöntämistä sinänsä kiistanalaiseen yhteiskuntakritiikkiin tai kriittiseen taiteelliseen toimintaan silloin, kun valtionavustuksen käyttötarkoitus ja valtionavustusta käytettäessä noudatettavat menettelyt ovat lainmukaisia ja muutoinkin yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä eduskunnan päätöksissä tarkoitetulla tavalla”. Lakiperustelut tältä osin ovat erityisen tärkeitä OKM:n valtionavustusten kannalta, ja ottavat myös niiden erityispiirteet hyvin huomioon.

Kohdassa 2 mainittu valtionavustuksen myöntämisen perusteltavuus valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta liittyy edellä käsiteltyyn valtionavustusten strategisuuteen. Tavoitteet liittyvät lainsäädäntöön, hallitusohjelmaan, valtion talousarvioon ja erilaisiin toimialojen omiin strategioihin tai muihin ohjausasiakirjoihin. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtionapuviranomaisen on arvioitava, onko valtionavustuksen myöntäminen perusteltua tavoitteiden kannalta, ja että valtionapuviranomaisen on tästä varmistuttava ”riittävällä ja asianmukaisella tavalla”. VTV viittaa omassa tarkastusraportissaan näihin hallituksen esityksen perusteluihin ja muistuttaa, että myöntökriteereiden tulee olla ”selkeitä ja objektiivisesti hyväksyttäviä”. Myös hallintolain edellyttämään hakijoiden tasavertaiseen kohteluun sekä hyvään hallintoon tulee kiinnittää huomiota.

Selkeys myöntökriteereiden kriteerinä on perusteltu ohje valtionavustusten hakuilmoitusten laatijoille, sen sijaan ”objektiivinen” hyväksyttävyys hankalampi. Myöntökriteerit ovat yhteydessä seurantakriteereihin, ja objektiivisuuden tuottaminen niissä voi olla vaikeaa. Myöntö- ja seurantakriteereiden selkeys edellyttää tietoperustan kehittämistä, kuten myöhemmin vaikuttavuutta käsittelevässä luvussa tulee esiin. VTV joka tapauksessa huomauttaa tarkastusraporttinsa yhteenvedossa, että avustusten myöntökriteereiden ”selkeydessä ja läpinäkyvyydessä on huomattavia eroja eri avustusjärjestelmien välillä” ja kehottaa ministeriötä kiinnittämään huomiota niiden kehittämiseen.

Näin onkin tehty ministeriön päivitetystä menettelytapaohjeesta. Siinä mainitut kriteerit ovat yhdenmukaisia valtionavustuslain 7 §:n kanssa sekä hallintolain kanssa. Yhtenä kriteerinä mainitaan myös, että avustuksen käyttötarkoitus tukee ministeriön voimassa olevia strategioita ja muita linjauksia. Menettelytapaohjetta voi olla vaikea enää nykymuodosta tarkentaa ilman, että samalla tulkinnanvaraisuus lisääntyy. Asia on kuitenkin sen verran tärkeä, että myöntökriteerit on syytä käydä aina läpi uuden hakukierroksen käynnistyessä ja tarpeen mukaan päivitettävä. Erityisesti on syytä korostaa, että hakukriteereiden (vaikuttavuustavoitteineen) on oltava selkeästi esillä jo hakuilmoituksessa.

Valtionavustuslain avustuksen myöntämisen edellytyksiä käsittelevä kohta 3 koskee valtionavustuksen myöntämisen tarpeellisuutta suhteessa valtionavustuksen hakijan saamaan muuhun julkiseen tukeen sekä kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatuun ja laajuuteen. Lakiperusteluissa todetaan, että avustus on tarpeellinen, jos kyseistä toimintaa tai hanketta ei voitaisi toteuttaa lainkaan ilman valtionavustusta tai jos sen toteutuminen olisi

selvästi hitaampaa tai suppeampaa ilman avustusta. Valtionavustusta ei pidä myöntää sellaiseen hankkeeseen, joka toteutettaisiin ”esitetyllä tavalla tai esitetyssä laajuudessa” myös ilman valtionavustusta. Avustus ei ole myöskään tarpeellinen, jos hakija pystyisi toteuttamaan hankkeen omalla rahoituksellaan. Myös hakijaa lähellä olevien muiden yhteisöjen ja säätiöiden varat voivat vaikuttaa harkintaan.

VTV kiinnitti kertomuksessaan huomiota näihin valtionavustuksen myöntämisen edellytyksiin ja totesi, että ministeriön (silloisessa) oppaassa kiinnitetään huomiota hakijan rahoitusasemaan ”mutta käytännössä hyväkään rahoitusasema ei näyttäisi olevan esteenä valtionavustuksen saannille”. VTV:n kanta on toteava, mutta tarkoittanee käytännössä sitä, että myöntämistä em. kaltaisissa tapauksissa tulisi harkita kriittisesti. Lisäksi lakiperusteluissa todetaan – minkä myös VTV toistaa –, että tulisi pyrkiä siihen, että tiettyä hanketta tai toimintaa rahoitettaisiin vain yhdestä valtionapuviranomaisesta ja yhdeltä valtion talousarvion momentilta. Käytännössä tämä ei kuitenkaan lakiperustelujen mukaankaan useinkaan toteudu, mikä jättää harkintavaltaa ja -vastuuta avustuksen myöntäjälle. Tavoitteena on esittää ”valtionavustusten epätarkoituksenmukainen kasautuminen”.

Em. lakiperusteluihin liittyy käytännön tasolla tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Hakijan hyvänkään rahoitusaseman ei tulisi automaattisesti merkitä sitä, ettei tukea voida myöntää. Esimerkiksi jos rahoitettava hanke tai toiminto katsotaan ministeriön näkökulmasta strategisesti tärkeäksi ja avustuksen myöntäminen varmistaa sen toteutumisen tai antaa mahdollisuuden vaikuttaa sen toteutumiseen strategisesti perustellulla tavalla, avustuksen myöntäminen voi silti olla perusteltua. On mahdollista, että hyvän rahoitusaseman omaava hakija ei toteutakaan hanketta ilman valtionavustusta vaan priorisoi tuossa tilanteessa jotain muuta hanketta tai toimintoa.

Toisaalta avustuksen myöntämättä jättäminen hyvän rahoitusaseman perusteella ei kannustaisi hakijoita hoitamaan talouttaan vastuullisesti ja pitkäjänteisesti. Päinvastaisessa tilanteessa voi puolestaan olla niin, että hakijan heikko rahoitusasema vaarantaa avustettavan toiminnan tai hankkeen toteutumisen, jos hakija ei pysty osoittamaan toimintaan tai hankkeeseen omaa rahoitusta.

Myös valtionavustuksella rahoitettavan tai rahoitettavaksi aiotun hankkeen tai toiminnan laadun ja laajuuden arviointiin jää tulkinnanvaraa. Lakiperustelujen mukaan laadulla tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan ”luonnetta, tyyppiä ja ominaisuuksia” ja laajuudella ”toteuttamisen mittakaavaa”. Esimerkiksi kulttuuri- ja nuorisopolitiikan luonteeseen kuuluu kokeilevuus ja uuden luominen, jolloin avustettaviin hankkeisiin voi sisältyä riskejä.

Valtionavustuksia myönnettäessä on otettava huomioon myös niihin liittyvät kilpailuun ja markkinoiden toimintaa mahdollisesti vääristävät vaikutukset. Valtionavustuslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, ettei valtionavustuksen myöntämisen arvioda aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Valtionavustuslain perusteluissa todetaan, että tämän lain kohdan tarkoituksena on lähinnä täydentää yritystuen yleisistä ehdoista annettua lakia. VTV nostaa tarkastusraportissaan esiin muutaman esimerkin, joissa kilpailuvaikutukset saattavat olla sen tarkastelemissa avustusmuodoissa jossain määrin ongelmallisia.

Kilpailuvaikutukset koskevat myös OKM:n toimialoja yleisemmin EU:n perustamissopimuksessa olevien valtion tukia koskevien säännösten kautta. Valtiontukisääntöjen soveltamisen edellytyksenä on se, että kaikki säädetyt tunnusmerkit täyttyvät. Tunnusmerkkejä ovat julkisten varojen kohdentaminen julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, toimenpiteen kilpailua vääristävä tai kilpailun vääristämistä uhkaava vaikutus suosimalla tuensaajaa ja myönnetyn edun valikoivuus eli se, että etu kohdistuu vain tiettyihin toimijoihin sekä toimenpiteen

vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

OKM:n hallinnonalalla ainoastaan elokuvien tuotantoon myönnettävien valtionavustusten on arvioitu kuuluvan ennakkoon ilmoitettavien valtioneuvostotukien piiriin. 1.7.2014 voimaan tullut uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus on laajentunut koskemaan kulttuurin, kulttuuriperinnön ja audiovisuaalisten teosten edistämiseen sekä ja urheiluinfrastruktuureihin ja monikäyttöisiin vapaa-ajan infrastruktuureihin myönnettäviä valtionavustuksia. Ryhmäpoikkeusasetus tarkoittaa sitä, ettei sen piiriin kuuluvasta tukiohjelmasta tarvitse etukäteen tehdä ilmoitusta Euroopan komissiolle, vaikka tuki täyttäisi valtion tuen tunnusmerkistön.

Ministeriössä tarkastelun kohteena ovat myös olleet sellaiset myönnettävät valtionavustukset, joita voidaan arvioida yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (SGEI-palvelut) näkökulmasta. SGEI-palveluilla tarkoitetaan yleishyödyllisiä palveluja, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että viranomaisen voi asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen.

Saattaa olla, että kilpailu- ja hankintalainsäädännön kysymykset nousevat jatkossa esille aiempaa monimuotoisempina (uudistettu ryhmäpoikkeusasetus ja SGEI-palvelut). Siten myös avustuspolitiikan tarkastelussa tulee olla valmius arvioida politiikkaa myös tästä näkökulmasta. EU-säännösten lisäksi tarkastelutarve tarve korostuu myös siksi, että julkisen toiminnan, yksityisen liiketoiminnan ja kansalaisjärjestötoiminnan väliset rajat ovat madaltuneet.

VTV kiinnittää huomiota myös siihen, että avustuspäätöksessä tulee ottaa kantaa, liittyykö avustuksen käyttöön velvoite noudattaa hankintalakia. Avustuksen hakuprosessissa tulee kerätä hankintalain noudattamisvelvollisuuden arviointia varten tarvittavat tiedot. Ministeriön tulisi siten avustuspäätöksen yhteydessä selvittää mm., mistä muualta avustuksen on saanut tai saa tukea toimintaansa tai päätöstä koskevaan hankkeeseen. Ministeriön kannalta tässä on se pulma, että velvollisuus hankintalain noudattamiseen saattaa jäädä riippumaan siitä, toteutuuko avustettava toiminta tai hanke ja sen rahoitus kaikilta osin hakuvaiheessa esitettyjen suunnitelmien mukaisina. Esimerkiksi hakija saattaa saada joltain toiselta taholta avustusta vähemmän kuin mitä se on ilmoittanut ja tämän vuoksi ministeriö päätöstä tehdessään ei voi tietää kaikkia hankintalain soveltamisvelvollisuuteen vaikuttavia seikkoja. Velvollisuus hankintalain noudattamiseen voi myös olla muuten tulkinnanvarainen.

Valtionavustuslaissa valtionavustuspäätöksestä todetaan, missä muodossa päätös tehdään (kirjallisesti), ja mitä seikkoja siinä tulee käydä ”ainakin” ilmi: saaja, käyttötarkoitus ja määrä tai laskentaperuste. Tämän lisäksi valtionavustuspäätökseen ”voidaan ottaa lain 7 §:n 1 momentin seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia”. Lisäksi on otettava huomioon hallintolain 45 §:n säännös päätöksen perusteleminen. Opetus- ja kulttuuriministeriössä ei ole tähän asti johdonmukaisesti sisällytetty perusteluja muihin kuin kokonaan kielteisiin päätöksiin. Päätökset tulee kuitenkin perustella myös silloin, kun hakijan hakemus hyväksytään vain osittain, esimerkiksi kun avustusta myönnetään vähemmän kuin sitä on haettu.

VTV:n havaintona oli, että avustuspäätösten sisällöt OKM:n veikkausvoittovaroista myöntämässä avustuksissa poikkesivat toisistaan. Päätöksissä oli sen mielestä ”olennaisia” esittelijä- ja yksikkökohtaisia eroja ja osassa avustuspäätöksissä ”olennaisia puutteita”. Yksittäisinä havaintoina todettiin, että mm. liitteissä ei aina viitattu siihen liitteeseen (Dnro), joka tosiasiaa oli päätöksen liitteenä, liitettä ei aina toimitettu päätöksen mukana sekä varsinainen päätös ja liite olivat keskenään ristiriidassa. Nämä seikat VTV katsoi ongelmalliseksi hakijan oikeusturvan kannalta.

VTV kiinnitti huomiota myös siihen, että joissain päätöksissä valtionavustusmäärä esitettiin paitsi euromääräisesti myös prosentuaalisena enimmäismääränä kokonaiskustannuk-

sista, mitä se piti suositeltavana käytäntönä. Joissain päätöksissä myös poikettiin vakioehtojen ja -rajoitusten mukaisesta tavasta esittää hyväksyttävät kustannukset. VTV havaitsi myös, että hankkeen kokonaiskustannukset jäivät joissakin tilanteissa liian epämääräisiksi. VTV suositti, että hankkeen kokonaiskustannukset, muut saadut ja haetut avustukset sekä menojen ja tulojen ajoittuminen olisi syytä sisällyttää vapaamuotoisten liitteiden sijasta varsinaiseen hakemukseen. Myönteisenä seikkana VTV toteaa, että OKM edellyttää, että liikuntajärjestöt esittävät hakemuksen liitteessä tietoja tehtävänimikkeistä ja rahapalkoista. Käytäntöä olisi sen mielestä perusteltua soveltaa myös muiden yksiköiden myöntämissä avustuksissa. Erovaisuuksia oli myös siinä, sisälsikö päätös viittauksen erillislakiin, johdettiinko käyttötarkoitus systemaattisesti talousarviosta tai mahdollisista erillisistä suunnitelmista taikka ohjelma-asiakirjoista.

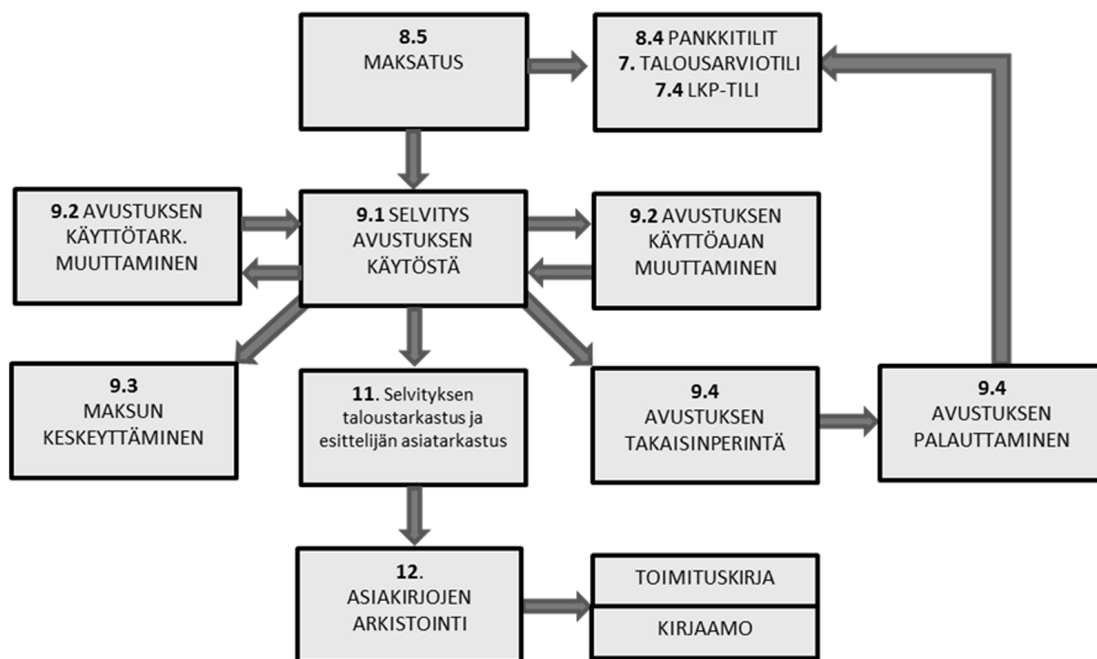
Myös päätöksen muotoon ja sisältöön liittyviä ohjeita tarkasteltiin ja päivitettiin uudistettaessa ministeriön menettelytapaohje. On kuitenkin oletettavaa, että tämä ei ole poistanut riittävästi eroja käytänteissä. Tämä voi johtua mm. siitä, että ohjeita ei edelleenkaan tunneta tai hyödynnetä tai niihin ei perehdytetä riittävästi. Kaikkea tulkinnanvaraisuutta ei näiltäkään osin voida ohjeista koskaan poistaa, mutta on tärkeää tunnistaa ne seikat, jotka edellyttävät erityistä huomiota. Muun muassa tämän takia ministeriössä tulee järjestää avustusten käsittelyyn liittyvää koulutusta sekä huolehtia riittävästä perehdyttämisestä.

OKM:n erityisavustukseen liittyvissä ehdoissa ja rajoituksissa (Dnro 6/091/2011) todetaan, että hyväksyttäviksi menoiksi katsotaan avustettavan kohteen kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset menot. Hyväksyttäviä menoja laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon samaan tarkoitukseen myönnettyt muut avustukset ja hankkeesta saatavat tuotot. Työryhmän mielestä valtionavustuspäätöstä tehtäessä saattaa olla tarpeen määritellä tätä tarkemmalla tasolla se, mihin rahoitusta voidaan käyttää. Tämä edellyttää, että tarkennetaan valtionavustuspäätöksen ehtoja ja rajoituksia siten, että niissä määritellään tarkemmalla tasolla kustannukset, joihin valtionavustusta saa/ei saa käyttää (esim. kohtuulliset hallinnointi- ja palkkauskustannukset, luontaisedut ja edustuskulut, investoinnit, ulkomaanmatkat, laite- ja kalustehankinnat, liiketoiminnan menot).

Liikunnan vastuualueella on vuoden 2014 järjestöavustuksia myönnettäessä sovellettu mallia, jossa valtionavustuspäätöksessä on aikaisempaa tarkemmin määritelty ne kohteet, joihin valtionavustusta saa käyttää. Tästä käytännöstä saatavien kokemusten perusteella voidaan jatkossa arvioida mahdollisuuksia laajentaa tämäntyyppisiä käytäntöjä myös muilla toimialoilla.

VTV kiinnitti huomiota, että ministeriö on usein maksanut avustukset tarpeettoman etupainotteisesti ja ennen kuin rahoitettavat kustannukset ovat syntyneet. Menettelytapaohjeessa on tähän kysymykseen kiinnitetty huomiota.

5 Valvonnan ja tarkastustoiminnan kehittäminen



* Numero prosessivaiheen yhteydessä viittaa OKM:n menettelytapaohjeen vastaavaan asiakohtaan

Kuva 4. Valtionavustuksen maksatus, käyttö ja käytön valvonta

5.1 Tarkastustoiminnan ja valvonnan lähtökohdat

Valtionavustusten tarkastus- ja valvontatoimintaan sisältyy erilaisia vaiheita. Valvonta ja tarkastus ovat nousseet erityisen huomion kohteiksi VTV:n tarkastusraportin johdosta. Myös viimeaikaisten takaisinperintätapausten johdosta on jouduttu kiinnittämään huomiota valvonta- ja tarkastustoimintaan. On todettu, että ministeriössä on ollut puutteellisesti tarkastusresursseja, minkä vuoksi seuraavan vuoden avustusharkintaa tehtäessä ei ole aina ollut käytettävissä edellisen vuoden valtionavustusselvitysten tarkastushavaintoja. Valvonta- ja tarkastustoiminnasta tehtiin ministeriössä selvitys vuonna 2013.⁵

Valtionavustuslain 15 § mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta. Valvonnan keinoja ovat valtionavustuksen seurantatietojen sekä muiden tietojen hankkiminen ja tarvittaessa tarkastusten tekeminen.

⁵ Dnro 36/040/2013.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja tuloksellisuudesta.

Valvonnan avulla tulisi saada kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistaa oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta. Valvonnan tavoitteena on todeta riskeihin ja kulloinkin kyseessä olevan valtionavustuksen taloudelliseen merkitykseen nähden riittävällä varmuudella, että ovatko valtionavustuksen myöntämisen, käyttämisen ja maksamisen edellytykset olleet olemassa, ja onko valtionavustuksen käytössä muutoin toimittu hyvän taloudenhoidon edellyttämällä tavalla.

Valtionavustuslain 16 § mukaan valtionavustusviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Valtuutus tarkastusten suorittamiseen voidaan antaa tilintarkastuslaissa tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa tarkoitetulle hyväksytylle tilintarkastajalle tai tilintarkastusyhteisölle.

Valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus saadaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Tarkastuksen ja valvonnan tehtävänä on selvittää valtionavustuksen käytön oikeellisuus. Valtionavustuspäätös määrittelee sitovasti sen, mihin valtionavustusta voidaan käyttää.

OKM:n työjärjestyksessä (359/2014) säädetään valvonnan ja tarkastustoiminnan organisoinnista ministeriössä. Työjärjestyksessä todetaan, että OKM:n myöntämien valtionavustuksien valvonta muodostuu kokonaisuudesta, jossa toimijoina ovat sekä avustuksen myöntävä osasto tai aikuiskoulutuspolitiikan yksikkö että myös talousyksikkö. Avustuksen myöntävän osaston tai yksikön vastuulla olevassa valtionavustuksien asiatarkastuksessa on todettava, että avustuksen ehdot täyttyvät ja että avustus on käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Ministeriön työjärjestyksen 22 §:n 5 kohdan perusteella talousyksikkö vastaa puolestaan valtionavustuksien taloustarkastuksesta.

VTV toteaa tarkastusraportissaan, että valtionavustuslain 21 §:ssä edellytettyjä takaisinperintäpäätöksiä on jäänyt OKM:ssä tekemättä avustuksen käytön valvonnan puutteiden takia.

5.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Valtion talousarvioista annetun lain (423/1988) 24 §:n ja valtion talousarvioista annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Menettelyiden on lisäksi käsitettävä viraston tai laitoksen välitettävänä olevien varojen hoito.

Valtionavustusprosessin sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä ja menettelytapoja, joilla varmistetaan se, että koko valtionavustusprosessi – hakumenettelyt, hakuilmoitukset, hakemukset, päätökset, maksatukset, käytön valvonta ja takaisinperintä – toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti laillisesti, tuloksellisesti ja vaikuttavasti.

OKM:n työjärjestyksen 7 §:n mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että toiminnassa ja taloudessa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä, ja että ministeriön vastuulla olevat varat ja omaisuus on turvattu, toiminnasta ja taloudesta tuotetaan oikeat ja riittävät tiedot ulkoisia ja sisäisiä tarpeita varten.

Riskienhallinta määritellään toimintatavaksi, prosesseiksi ja rakenteiksi, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan uhkaavia riskejä tai etsitään mahdollisuuksia. Riski on ta-

pahtuma tai tekijä, jolla on toteutuessaan kielteinen vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen. Riskienhallinta on osa ministeriön johtamista ja riskien arviointi ja riskienhallinta on osa vuosittaista tulossuunnitelmaprosessia. Riskeiksi luetaan myös menetetyt mahdollisuudet ministeriön laadultaan parempaan ja tehokkaampaan toimintaan.

Riskianalyysin tavoitteena on tunnistaa sekä sisäisten että ulkoisten tekijöiden aiheuttamia riskejä ja arvioida niiden todennäköisyyksiä. Riskianalyysi on yksinkertaistettuna saatavilla olevan tiedon systemaattista hyödyntämistä vaarojen tunnistamiseksi ja riskin suuruuden määrittämiseksi. Esimerkiksi resursseja ja aikataulutusta mietittäessä tulee olla selvillä valtionavustuksen kannalta oleelliset ja vakavimmat riskit. Riskien tunnistaminen on erittäin kriittinen osa riskianalyysia. Valtionavustuspolitiikan kannalta on tärkeää, että on ennakoitu, mitä tehdään mahdollisten riskien toteutumisen jälkeen. Jotta kaikki merkittävät riskit olisi mahdollista havaita, on tarkastelunäkökulman oltava monipuolinen.

5.3 Vuosittain laadittavat tarkastussuunnitelmat

OKM:n työjärjestyksen mukaan valtionosuuksia ja -avustuksia koskevat vuosittaiset tarkastussuunnitelmat laatii talousyksikkö yhteistyössä muiden toimintayksiköiden kanssa. Tarkastussuunnitelma käsittää sekä asiakirjatarkastukset että paikan päällä tehtävät tarkastukset.

Asianmukaisessa valvonnassa tulee ottaa huomioon, että siitä valtionavustusviranomaiselle aiheutuvat kustannukset ovat järkevässä suhteessa valtionavustukseen liittyviin taloudellisiin riskeihin. Valvonta on painotettava olennaisuuden perusteella. Koska kaikkien myönnettyjen valtionavustusten systemaattinen valvonta ei ole mahdollista, tarkastussuunnitelmien laatimisessa käytetään riskianalyysia ja osa tarkastettavista kohteista valitaan satunnaisotannalla. Valtionavustusjärjestelmän uskottavuuden ja valvonnan ennalta ehkäisevän vaikutuksen toteutumiseksi kaikilla myönnettyillä valtionavustuksilla on kuitenkin oltava jonkinlainen todennäköisyys joutua valvonnan piiriin.

5.4 Käytön aikainen valvonta

OKM:n menettelytapaohjeissa (28.8.2013) todetaan että avustuksen käyttöä tulee valvoa myös käytön aikana, jotta voidaan varmistua siitä, että avustuksen ehdot täyttyvät. Siten esittelijän tulee seurata avustuksen käyttöä myös käytön aikana ja tarvittaessa pyytää apua talousyksiköstä. Yksinkertaisimmillaan valvonta on puhelin- ja sähköpostikeskustelua, mutta paikan päälle tehtävät tarkastuskäynnit ovat myös keinovalikoimassa. Joissakin tapauksissa on pyydetty myös väliraportteja hankkeen etenemisestä.

Työryhmä toteaa, että myös käytön aikaisessa valvonnassa on syytä suhteuttaa valvontaan käytettävät resurssit avustuksen merkittävyyteen ja riskeihin. Siten käytön aikaisen valvonnan tarve ja siinä käytettävät keinot tulee harkita tapauskohtaisesti.

Avustettavan hankkeen tai toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi, oikeiden ja riittävien tietojen saamiseksi, väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi ja takaisinperintöjen välttämiseksi tulisi avustuksen käytön aikaisena valvonnan keinona ottaa käyttöön ohjauskäynti. Ohjauskäynnillä kiinnitetään huomio avustettavan toiminnan hallinnointiin ja organisointiin, tulosten seurantaan ja raportointiin sekä taloudenhoitoon, kirjanpitoon ja asiakirjahallintoon. Ohjauskäyntiin osallistuisi avustuspäätöksen esittelijä ja taloushallinnon asiantuntija.

5.5 Selvityksen perusteella tehtävä tarkastus

OKM:n työjärjestyksen mukaan talousyksikkö vastaa harkinnanvaraisten valtionavustusten taloustarkastuksesta eli sekä selvityksien asiakirjatarkastuksesta että mahdollisista paikan päällä tehtävistä tarkastuksista yhteistyössä ministeriön muiden toimintayksiköiden kanssa. Talousyksikkö tarkastaa, onko avustuksen saajan selvitys muodollisesti oikein laadittu, sisältääkö selvitys kaikki tarvittavat liitteet ja onko selvitys asianmukaisesti allekirjoitettu. Avustuksen myöntöpäätöksestä todetaan avustuksen käyttötarkoitus, käyttöaika ja avustuksen käytölle asetetut ehdot ja rajoitukset. Tuloslaskelmasta tai erillisestä valtionapulaskelmasta sekä tuotto- ja kuluerittelystä todetaan avustukseen hyväksytyjen menojen määrä sekä julkisten tukien määrä. Muut toimintayksiköt antavat talousyksikön tarkastustoiminnalle valtionavustustarkastuksissa tarvittaessa asiantuntija-apua, jotta tarkastustoiminta voidaan suorittaa riittävän ja oikein asiatiedoin.

Kirjanpitoon perustuva avustuskohmainen tuloslaskelma ei kaikissa tapauksissa ole riittävä varmentamaan avustuksen asianmukaista käyttöä. VTV toteaa raportissaan, että avustuksen käyttöä olisi tällaisissa tapauksissa perusteltua tarkastaa systemaattisemmin avustuskohmaisista kirjanpidon pääkirjoista. VTV:n raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että myös valvonnan osalta ministeriön käytännöt eri toimialoilla vaihtelevat eikä valtionavustusten käytön valvonta ollut kaikissa tapauksissa riittävän kattavaa.

Valvontaa voidaan tehostaa tarkastamalla valtionavustuksen käyttöä avustuskohmaisen tuloslaskelman ohella valtionavustuskohmaisesta kirjanpidon pääkirjasta. Näin voidaan menetellä silloin, kun valtionavustukset ovat euromääräisesti olennaisia ja niihin liittyy runsaasti muitakin kuluja kuin palkkakustannuksia, tai joissa myönnetty valtionavustus muodostaa huomattavan osuuden valtionavustuksella avustetun toiminnan tai hankkeen kokonaismenoista.

OKM:n menettelytapaohjeiden mukaan yli 40 000 euron avustuksissa selvitykseen on liitettävä avustuksen saajan tilintarkastajan lausunto avustuksen käyttämisestä. Tilintarkastajan lausunto pyydetään vain niiltä avustuksen saajilta, joilta tilintarkastuslaki edellyttää auktorisoitua tilintarkastajaa. Jatkossa menettelyä on vielä kehitettävä siten, että otetaan käyttöön vakioimuotoinen lause, mihin asioihin lausunnossa on kiinnitettävä huomiota.

5.6 Taloustarkastajan ja esittelijän yhteistyö

Valtionavustuksen käytöstä tehdyn selvityksen tulee sisältää oikeat ja riittävät tiedot suhteessa voimassa oleviin säännöksiin ja avustuksen myöntöpäätökseen.

OKM:n työjärjestyksen mukaan osastojen ja muiden toimintayksiköiden tehtävänä on niiden toimialaan kuuluvien valtionavustusten asiatarkastus. Esittelijä käy läpi tarkastustoiminnan tekemät havainnot. Esittelijä tekee asiatarkastuksen, jossa hän selvittää, onko valtion erityisavustus käytetty toiminnallisesti niiden kriteereiden mukaan, jotka ovat valtionavustuspäätöksen mukaisia. Epäselvissä tilanteissa käydään asiaa läpi taloustarkastuksen kanssa ja tarvittaessa pyydetään lisäselvitys.

Selvityksen asiatarkastuksessa kiinnitetään huomiota sekä rahoituksen ehtojen mukaiseen käyttöön että ennen kaikkea pyritään selvittämään rahoituksen käytön vaikuttavuutta päätöksessä asetettujen toimintapoliittisten tavoitteiden näkökulmasta.

Tarkastustoiminnassa yhteistyö esittelijöiden ja talousyksikön välillä tulee olla saumatonta. Toimintayksiköiden tulisi antaa talousyksikön tarkastustoimen tulosalueelle tarvittaessa asiantuntija-apua valtionavustustarkastuksissa, jotta tarkastustoiminta voidaan suorittaa

riittävin ja oikein asiatiedoin. Toisaalta esittelijän tulee saada tarvitsemaansa tietoa tarkastustoimelta avustuksen toiminnallisuuden asiamukaiseen selvittämiseen. Merkittävistä tarkastushavainnoista on raportoitava esittelijälle, taloustarkastajalle, yksikön tai vastuualueen päällikölle ja kaikista väärinkäytösepäilyistä myös sisäiselle tarkastukselle. Samoin on meneteltävä, jos jokin ulkopuolinen taho (VTV, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies) ottaa tutkittavakseen avustuksen käytön.

Mikäli avustus on kokonaan tai osittain perittävä takaisin, tarkastaja valmistelee päätöksen takaisinperinnästä, kuultuaan asiasta esittelijää. Osaston ylijohtaja allekirjoittaa perintäpäätöksen tarkastajan esittelystä.

Tiedonvaihto taloustarkastajan ja esittelijän välillä epäselvissä tai riskialttiissa tapauksissa on tärkeää. Yhteistyö tulee sopia avustuskohtaisesti ja tarveharkintaisesti, jos säännöllistä yhteistyökäytäntöä ei ole. Tarkastuksen nopeuttamiseksi asiatarkastuksen tekeminen ennen taloustarkastusta voisi vähentää ruuhkautumista ja edistää riskialttiiden avustusten löytymistä.

5.7 Paikan päällä tehtävä tarkastus

OKM:n valtionavustusten valvonnan pääpaino on ollut jälkikäteen tapahtuvassa selvitysten asiakirjatarkastuksessa. Valvonta on ollut muodollista valtionavustusten käytöstä annettuihin selvityksiin perustuvaa valvontaa. VTV toteaa kannanotossaan puutteena, että OKM ei ole tehnyt avustuksen saajilla tarkastuksia yksittäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta ja että ministeriön tulee huolehtia, että sillä on riittävät resurssit avustusten käytön valvomiseksi.

Paikan päällä tehtävään tarkastukseen saattaa antaa aihetta mm. riittämätön tai puutteellinen selvitys avustuksen käytöstä, tilintarkastajan lausunto, valtionapusaatavat yhteisöltä, henkilövaihdokset yhteisössä. Myös eduskunnan ja muiden viranomaisten edellyttämä valvonta saattaa johtaa paikallistarkastusten tekemiseen. Tarkastus voidaan tehdä, mikäli kirjallisilla selvityksillä ei ole saatu riittävästi tietoa tarkastettavasta kohteesta. Tarkastukseen osallistuu taloustarkastaja (myös ulkopuolinen tarkastaja, jos on annettu toimeksianto) ja asiayhteydestä johtuen myös esittelijä.

Tarvittaessa osasto tai muu toimintayksikkö tekee päätöksen paikan päällä tehtävästä tarkastuksesta. Päätös tehdään yhteistyössä talousyksikön kanssa. Tarkastuksesta raportoidaan kirjallisesti avustuksen myöntäneelle toimintayksikölle, talousyksikölle ja tarkastuskohteelle. Tarkastuskohdetta kuullaan kirjallisesti ennen tarkastuskertomuksen valmistumista.

Paikan päällä tehtäviä tarkastuksia varten laaditaan yhtenäiset tarkastuslistat, jotka helpottavat oikeiden ja riittävien tietojen toteamisessa ja mahdollisten väärinkäytösten havaitsemisessa.

6 Valtionavustusten seuranta ja vaikuttavuuden arviointi

6.1 Seuranta ja arviointi valtionhallinnossa

Tämän työryhmäraportin jäsenyyksenä käytetyssä VM:n tuloksellisuus- ja vaikuttavuushankkeen valtionavustusprosessia esittävässä kuvassa valtionavustusten seuranta on sijoitettu prosessin viimeiseksi vaiheeksi. Siihen sisältyvät jälkikätestarkastukset, mahdolliset takaisinperinnät ja vaikutusten arviointi. Kahta ensin mainittua on käsitelty edellä. Vaikutusten arviointi ansaitsee oman lukunsa sen kasvavan merkityksen takia. Kiinnostus vaikutusten arviointiin kaikessa julkishallinnon toiminnassa kasvaa jatkuvasti ja siihen ladataan suuria odotuksia. Sen merkityksen korostuminen on yhteydessä strategisuuden merkityksen korostamiseen. Vaikutustenarvioinnin siihen liittyvine indikaattoreineen ja mittareineen tulisi olla sellaista, että se antaa tietoa strategisten valintojen mukaisesta toiminnasta – ja samalla strategisten valintojen toimivuudesta. Arvioinnin avulla voidaan siis arvioida strategian toteutumista, ja tarvittaessa korjata sitä.

Seuranta ja (vaikutusten) arviointi osana valtionhallinnon eri toimijoille asetettua toiminnan tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden raportointia on herättänyt eri hallinnonaloilla vaihtelevia reaktioita ja käytäntöjä. Niillä aloilla, joiden toiminnot ovat selkeästi mitattavissa, vaatimus vaikuttavuuden todentamisesta ei tuota suuria ongelmia. Niillä aloilla, joilla toiminnot eivät ole helposti jos lainkaan mitattavissa, suhtautuminen on ollut varauksellisempaa. Kaikkein suurimpia vaikeudet ovat taide- ja kulttuuripolitiikan alueella, koska toimialan ja siinä tapahtuvan toiminnan luonne on sellainen, että sitä on vaikeaa ja osin mahdotonta ilmaista varsinkaan määrällisin mittarein⁶. Erityisesti laadullisia mittareita ei ole saatu integroitua kunnolla julkishallinnon tulos- ja muuhun ohjausjärjestelmään, minkä vuoksi erilaiset seurantajärjestelmät käytännössä perustuvat miltei yksinomaan määrällisiin mittareihin.

6 Vaikuttavuusindikaattorit kulttuuripolitiikan tietopohjan vahvistajina (2009).

6.2 Valtionavustusten seuranta- ja arviointivelvoite

Valtionavustuslain 36 §:ssä säädetään valtionavustusten osalta seurannasta ja arvioinnista:

”Valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua.”

Lakipykälässä mainitut seikat ovat velvoitteita myönnettyjen avustusten vaikutusten seurantaan. Seuranta ja vaikutusten arviointi tapahtuu avustuksella toteutuneen toiminnan päättymisen jälkeen. Valtionavustusten tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arviointi voidaan kuitenkin ymmärtää joko yleisempänä koko valtionavustusjärjestelmään kohdistuvana arviointina tai yksittäisempien avustusmuotojen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arviointina tai myös valtionavustusprosessin tarkasteluna.

VTV:n tarkastuskertomuksen mukaan huomionarvoista on, että valtionavustuslaissa vaikutusten arvioinnista säädetään erillään valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä (toisin kuin raha-automaattivastuksia koskevassa laissa, jossa valtionavustuslain seurantaa ja arviointia koskevan pykälän tarkoittamista tehtävistä säädetään osana rahapeliyhteisön valvontatehtävää). *Eroa toisaalta valvonnan ja toisaalta seurannan ja arvioinnin osalta* voi kuvata seuraavasti. Valvonnassa huolehditaan siitä, että avustus käytetään siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty, ja että myöntöpäätöksen ehtoja ja rajoituksia noudatetaan. Seuranta ja arviointi koskevat avustettavan toiminnan yhteiskunnallista legitimeettii, hyväksyttävyyttä ja vaikuttavuutta siten, että se kytkeytyy eduskunnan rooliin valtion talousarvion antajana ja siihen sisältyvien tavoitteiden määrittäjänä.

VTV viittaa tarkastuskertomuksessaan valtionavustuslakia koskevaan hallituksen esitykseen, jonka mukaan vaikutusten arvioinnin tulee olla *järjestelmällistä*. VTV:n mukaan tavoitteena hallituksen esityksen mukaan on viime kädessä turvata eduskunnan budjettivaltaa ja siihen sisältyvän yhteiskunnallisen ohjauksen vaikuttavuutta. Muutoin VTV ei esitä näkemystään järjestelmällisyyden edellytyksistä tai tavasta huolehtia siitä. Yleisesti katsoen järjestelmällisyys eri asioiden yhteydessä tarkoittaa lähinnä kokonaisnäkemyksen muodostamista ja suunnitelmallisuutta toiminnassa siten, että toimenpiteet eritellään ja fokusoidaan järjestelmän (tässä tapauksessa valtionavustuspolitiikka) eri osiin ja koordinoidaan keskenään.

Seuranta on tehtävä valtionavustuslain mukaan *sopivalla tavalla* – sitä, mikä on sopiva tapa, ei laissa eikä sen perusteluissa erikseen määritellä. Myöskään VTV ei ota kantaa sopivaan tapaan vaan viittaa OKM:n vallitseviin käytäntöihin, joita ovat avustuksen käytöstä saadut selvitykset, hakemusprosessi, ulkopuoliset arvioinnit, työryhmien hyödyntäminen sekä erilaisten asiantuntijaelimien tuottaman tiedon hyödyntäminen. Samoin laki eikä VTV ota kantaa 36§:ssä mainittuun *määräaikaan* valtionavustusten tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arvioinnin suorittamisessa. Hallituksen esityksen mukaan valtionapuviranomainen voi itse harkita, mikä on sen toimialaan kuuluvissa avustuksissa sopiva määräaika avustusten tarpeellisuuden ja vaikutusten arviointiin.

Vaikka VTV toteaa, että vaikutusten arviointi OKM:ssä on ”olennaisilta osin” valtionavustuslain edellyttämällä tavalla toteutettu, se huomauttaa kuitenkin yksikkökohtaisista eroista. Tieteen avustusten osalta on tehty kokonaisarviointi v. 2003 ja uudelleen v. 2012,

mutta muilla toimialoilla vastaavia kokonaisarviointeja ei ole tehty. Muutoin VTV tyytyy avustusten tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden arvioinnin toteuttamisen osalta OKM:n antamiin selvityksiin, joiden mukaan tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita on arvioitu ”esimerkiksi suhteessa määrärahojen perusteluihin, hallitusohjelmaan, politiikkalohkojen strategiaan linjauksiin ja politiikkalohkon tai sen osan linjauksiin”. Nämä perustelut OKM on kirjannut myös vastaukseen, jonka se on antanut VM:n budjettiosaston ministeriöille osoittamaan kirjeeseen liittyen Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöön. Ko. mietintö (EK 10/2012vp) ja VM:n kirje (VM/1506/03.03.00/2012, 27.9.2012) koski muun ohessa valtionavustuslain 36 §:n soveltamista käytännössä ja kilpailuvaikutusten arviointia.

Seurannan järjestelmällisyyden toteuttamiseksi ja seurantarapeiden tunnistamiseksi OKM:ssä on syytä määritellä kanta em. tarkemmin määrittelemättömiin kohtiin, jotka valtionavustuslain 36 §:ssä edellytetään tehtäväksi. VTV:n em. raportissaan tekemää huomiota siitä, että vaikutusten arviointi OKM:ssä on tehty olennaisilta osin lain edellyttämällä tavalla, voi arvioida lain kirjaimen täytymisen näkökulmasta. Vaikutusten arvioinnin tarve korostuu kuitenkin nykyisin niin voimakkaasti valtion- ja laajemmin julkishallinnossa, että ministeriön on syytä asettaa oma vaatimustaso korkeammalle. VTV:n huomioita voi pitää hyvinä suuntaviittoina, mutta ne eivät anna riittäviä eväitä siihen, miten kyseinen velvoite olisi syytä hoitaa.

6.3 Seurannan ja arvioinnin tasot ja määräajat valtionavustuspolitiikassa

Sekä järjestelmällisyyden näkökulmasta että seurannan järjestämiseksi sopivalla tavalla on tärkeää tehdä *ero sen välillä, mikä on ministeriö- ja toimialakohtaisen toimivuuden, tarkoituksenmukaisuuden tai tuloksellisuuden arviointia ja mikä sen piirissä olevien valtionavustusmuotojen ja yksittäisten valtionavustusten arviointia vastaavissa tarkoituksissa*. Arviointi voi olla järjestelmäkohtaista tai tapauskohtaista. Niille voidaan asettaa eri määräaikatavoitteet.

Ministeriö- ja toimialakohtaisessa arvioinnissa on kyse mm. sen arvioimisesta, ovatko käytössä olevat valtionavustusmuodot tarpeellisia, miten ne vastaavat ministeriön ja sen toimialapolitiikkojen strategioihin ja miten niitä ja koko valtionavustusprosessia tulisi kehittää. Tällainen arviointi – oikeastaan arvio – on esim. tämä valtionavustusten kehittämishanke koko ministeriötasolla. Varsinaisessa arvioinnissa olisi kyse monitahoisemmasta prosessista, joka sisältäisi joko toimijan itsearvioinnin tai/ja ulkopuolisen tahon tekemän arvioinnin. Ulkopuolinen arviointi voi perustua selvitykseen, tutkimukseen tms. toimenpiteeseen ja siihen liittyy arvioitsijan johtopäätökset ja mahdolliset kehittämis ehdotukset.

OKM:n valtionavustusten käsittelyä koskevassa menettelytapaohjeessa arviointi käsitellään varsin lyhyesti. Siinä viitataan valtionavustuslain 36§:ään ja todetaan, että ”valtionavustusten tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi vuosittaisen seurannan lisäksi erillinen arviointi on tarpeellista tehdä määräajoin esimerkiksi viiden vuoden välein”. Lisäksi todetaan, että ”arvioinnon toteuduttua on tärkeätä, että otetaan kantaa arvioinnin tuloksiin ja mahdollisiin kehittämisehdotuksiin”. Näyttäisi perustellulta tarkastella valtionavustusten seurantaan ja vaikutusten arviointiin liittyviä kysymyksiä yleistä menettelytapaohjetta tarkemmalla tasolla joko täydentämällä menettelytapaohjetta tai laatimalla em. seikoista oma ohjeensa tai suosituksensa. Tämä koskee erityisesti määräaikoja arvioinnin eri tasoilla.

Ministeriökohtaisen arvion tekemisen määräajaksi riittänee n. 5–10 vuoden aikaväli riippuen mm. poliittishallinnollista toimintaympäristöä koskevista muutoksista. Toimialakohtaisten valtionavustuspolitiikan toimivuutta koskevien arvioiden määräaika voisi olla

n. 5 vuotta, mitä em. menettelytapaohjeessa lienee lähinnä ajateltukin. Tämä hanke toiminee ministeriökohtaisen itsearvioinnin ohella osittain *toimialakohtaisenakin* arviona, mutta vaatii rinnalleen vielä spesifimmät toimialakohtaiset tarkastelut. Ne on perusteltua käynnistää tämän hankkeen jatkohankkeina, ellei sellaisia ole äskettäin tehty. Ne voidaan tehdä ulkopuolisena arviointina tai itsearviointina tai näiden yhdistelmänä.

Kuten edellä on todettu, tällainen arvio (itsearviointi) on tehty tieteen osalta viimeksi vuonna 2012. Se sisälsi edunsaajille suunnatun kyselyn, avustusten käytöstä annettujen edunsaajien selvitysten, tilinpäätösten ja toimintakertomusten tarkastelua sekä edunsaajien kanssa käytyjä neuvotteluja. Taiteen ja kulttuurin osalta on käynnistetty tämän hankkeen yhteydessä valtionavustusten arviointi- ja kehittämisprosessi, johon kuuluu ulkopuolinen selvitys, jota voi pitää myös alustavana arviointina. Liikunnan osalta on tehty viime vuosina ja tehdään parhaillaan useita toimenpiteitä, joiden yhdessä voi katsoa muodostavan tässä tarkoitettua toimialakohtaisen arvioinnin. Myös nuorisopolitiikan toimialalla on tehty tähän liittyvää kehittämistyötä. Siihen, miten toimialakohtainen tarkastelu on syytä tehdä, vaikuttaa toimialan luonne ja valtionavustuspoltiikan merkitys toimialalla. Esim. tieteessä edunsaajia on huomattavasti vähemmän kuin taiteessa ja kulttuurissa tai liikunnassa.

Valtionavustusmuotojen toimivuuden ja vaikutusten arviointia voi sisältyä sekä ministeriökohtaiseen että toimialakohtaisiin arviointeihin mutta niitä voidaan toteuttaa myös tarkemmin kohdennettuihin valtionavustusmuotoihin, jolloin arvioinnissa päästään syvemmälle. Liikunnassa järjestöavustukset ovat olleet ja ovat paraikaa erityisen tarkastelun kohteena. Taiteen ja kulttuurin toimialalla kulttuuritapahtumia koskeva arviointi on käynnissä osana laajempaa kulttuuritapahtumien kulttuuripoliittisten ja aluetaloudellisten vaikutusten tutkimushanketta. Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan 2012–2015 liittyvillä OKM:n kehittämisavustuksilla tuettujen hankkeiden vaikutuksista tehdään arviointi vuonna 2014. Valtionavustusmuotoja koskeville arvioinneille on vaikea määritellä määräaika. Tarkan määräajan sijasta oleellisempaa on suunnitelmallisuus siten, että ainakin merkittävimmät avustusmuodot tulisivat arvioiduiksi vuorollaan aika ajoin. Tällainen valtionavustusmuotoja koskeva suunnitelma voisi sisältyä toimialakohtaisen arvioinnin johtopäätöksiin.

Valtionavustusmuotojen arvioinnissa ulkopuoliset arvioinnit ovat käyttökelpoisia. Niissä voidaan käydä läpi esim. se, miten avustusmuodot toimivat suhteessa toimialapolitiittisiin strategioihin tai tavoitteisiin, miten ne täyttävät niille ajatellun roolin toimialapolitiikassa, mitä tuloksia kyseisellä valtionavustusrahoituksella saavutetaan ja miten vaikutukset (ja vaikuttavuus) toteutuvat. Valtionavustusmuotojen arviointi vastaa luonteeltaan toimialalle tärkeän organisaation, toimielimen tai toimintamuodon arviointia, joissa puolueettomat ulkopuoliset arvioinnit ovat tarpeellisia, koska niissä arvioidaan myös toimeksiantajan toimintapolitiikkaa ja toimia.

Ulkopuolisten arviointien, kuten muidenkin seurannan ja arvioinnin järjestämisen tapojen käytön tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä OKM:ssä on syytä harkita, kohdentaa ja terävöittää suhteessa strategiaan tarpeisiin. Ulkopuolisia arviointeja tulee teettää aiempaa suunnitelmallisemmin. Myös muuta asiantuntijatietoa tulee hankkia palvelemaan valtionavustusprosessin ja valtionavustusmuotojen vaikuttavuuden arviointia. Vastaavasti on tärkeää, että valtionavustusprosesseissa kertyvä seuranta- ja arviointitieto tulee hyödynnetyksi muussa ministeriö- ja toimialapolitiikkaa koskevissa toimitissa.

Yksittäisten valtionavustusten arviointi kytkeytyy valtionavustuskäytäntöjen toiminnallisuuteen ja toimivuuteen strategisuuden näkökulmasta. Tämä voi tarkoittaa esim. avustushakemusten käsittelyä siten, että avustukset asettuvat avustusmuodon historialliseen jatkumoon ja niitä käsitellään tasavertaisesti suhteessa toisiinsa. Tällaisen käsittelyn var-

mistamiseksi nuorison toimialalla on käytössä ”seurantalakana” (käyttövaralistataulukko), johon kootaan päätöksentekoa palveleva näihin seikkoihin liittyvä informaatio. Yksittäisiä avustuksia tulee luonnollisesti arvioida myös suhteessa avustusmuodolle asetettuihin tavoitteisiin ja kriteereihin ottaen huomioon kyseessä olevan avustuksen saajan erityisluonne.

Yksittäisten valtionavustusten arvioinnissa keskeinen merkitys on avustusten käytöstä saaduilla selvityksillä. Niitä voidaan hyödyntää myös valtionavustusmuotojen arvioinnissa. Yksittäisten valtionavustusten arvioinnin kehittämisessä haasteena on hakemusprosessin ja avustuksen käytöstä saatujen selvitysten synkronointi keskenään siten, että hakemuksissa ilmoitetaan avustusmuodon strategiset kytkennät ja kriteerit ja selvityksiltä edellytetään vastaamista niihin. Delegoitujen avustusten tapauksissa seurantaketjuun voi tulla mukaan ministeriön ohjeistus alemmalle viranomaiselle tai neuvottelu tai sopimus tämän kanssa siitä, mitkä ovat avustuksen jakamisen painopisteet ja kriteerit – ja vastaavasti alemman viranomaisen selvitykset ministeriölle avustusten käytöstä, jotka perustuvat avustusta saaneiden selvityksiin tälle viranomaiselle. Tällainen asetelma on monissa koulutuksen ja vapaan sivistystyön avustuksissa, joissa avustuksen myöntäminen on delegoitu Opetushallitukselle.

6.4 Tuloksellisuuden seuranta ja arviointi

VTV korostaa tarkastusraportissaan tarvetta kehittää avustusten käytön tuloksellisuuden seurantaa, mikä edellyttää tavoiteasetannan täsmentämistä, seuranta-indikaattoreiden, mittareiden ja tunnuslukujen sekä tuloksellisuustietojen raportoinnin kehittämistä. Korostus heijastaa ajan yleisempää henkeä. Sen osalta ministeriön kehittämistoimia arvioitaessa on tarpeen tunnistaa tehtävän vaikeus ja ottaa huomioon ministeriön toimialojen luonne. Vaikeus tunnistetaan myös valtionavustuslain perusteluissa, joissa todetaan, että ”julkisten varojen tehokkaamman käytön taloudellisia vaikutuksia ei voida kuitenkaan yksiselitteisesti arvioida”. Taloudellisten vaikutusten ohella muutkin vaikutukset voivat olla vaikea luotettavasti todentaa, kuten aiemmin on todettu taiteen ja kulttuurin osalta.

Yleisen tuloksellisuuden arvioinnin korostamisen ohella on tärkeää nähdä ja syytä huolehtia siitä, että valtionavustuslaissa erityisesti mainitut vaikutukset kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan ja ympäristöön eivät jää vähemmälle huomiolle. Yksittäisten avustusten osalta näiden seikkojen arviointi toteutuu osana normaaleja valtionavustusten käsittelyprosesseja, mutta voidaan kysyä, pitäisikö em. laissa mainitut arvioitavat seikat ottaa erityisemmin huomioon seurantaa ja arviointia suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Näiden seikkojen huomioiminen sopisi toimiala- ja valtionavustusmuotokohtaisiin arviointeihin. Näihin seikkoihin erityisesti liittyviä arviointeja ei liene tehty millään OKM:n toimialalla. Esimerkiksi vuoden 2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman painopisteiden valossa voisi olla (olisi voinut olla) perusteltua tehdä erityisesti arviointia avustusten vaikutuksista eri väestöryhmien asemaan (köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäisemisen painopiste).

Toimialan luonne voi vaikuttaa myös näiden erikseen laissa mainittujen seikkojen arviointitarpeisiin. Ympäristöön liittyvät vaikutukset eivät OKM:n toimialoilla ole päällimmäisiä, mutta voi olla, että herkkyyttä tunnistaa näitäkin vaikutuksia olisi paikoin syytä lisätä. Kilpailuvaikutusten osalta silloinen kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto toteaa vastauksessaan⁷ em. eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöön (ks. s. 40 tässä raportis-

⁷ Hallituksen vuosikertomus 2012, Osa 4/4. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Hallituksen julkaisusarja 4/2013.

sa): ”(T)oimialalla valtaosa avustuksista myönnetään voittoa tavoittelemattomille yhteisöille tai kunnille sellaisiin tarkoituksiin, jotka eivät kilpaile markkinaehtoisien toiminnan kanssa. Kilpailuvaikutusten arviointi ei siten ole ollut osaston toimialalla keskeisellä sijalla valtionavustuslain 36§:n tarkoittamassa arvioinnissa.” Kuten aiemmin tässä työryhmäraportissa on todettu, kilpailunäkökulma valtionavustuspoliitikassa korostuu eri syistä aiempaa enemmän, mikä tulee huomioida myös arvioinnin näkökulmasta.

Seurantakriteereiden, -mittareiden ja -tunnuslukujen osalta OKM:ssä on syytä arvioida, onko mahdollista kehittää kaikille valtionavustuksille tai joillekin valtionavustusryhmille tai -tyypeille yhteisiä mittareita vai pyritäänkö kehittämään kullekin avustusmuodolle oman. Ilmeisesti yhteisiä mittareita ei voida tuottaa, mutta oppia voidaan ottaa toisilta. Myös toimiala- tai valtionavustusmuotokohtaiset kriteerit, mittarit ja tunnusluvut ovat vaativia tuottaa, eikä niiden olemassaolo välttämättä takaa, että toiminta ohjautuu niiden mukaisesti. Liikunta- ja nuorisotoimen alueilla avustusten myöntäminen tulospäätöksistä on lakisidonnaista. Tämä ei kuitenkaan ole taannut sitä, että tulospäätöksistä toteutuu käytännössä. Selvitykset⁸ ovat osoittaneet, että valtakunnallisten liikuntajärjestöjen ja lajiliittojen valtionavustusten jaossa käytössä olleet tulospäätöksistä kriteerit eivät ole todellisuudessa ohjanneet toimintaa toivotulla tavalla, eivätkä järjestöt myöskään koe valtionavustusjärjestelmää kannustavaksi ja läpinäkyväksi. Lajiliittojen kriteerit uudistettiin vuonna 2013 ja niitä sovellettiin vuoden 2014 avustuksia jaettaessa. Muiden valtakunnallisten järjestöjen avustuskriteerit uudistetaan vuoden 2014 aikana.

Oleellista kriteereiden (ja mittareiden ja tunnuslukujen) kehittämisessä on, että toimialaan niiden taustalla täytyy olla riittävän mietitty, kattava ja uskottava tietopohja ja sitä turvaavat tiedonkeruut. Liikuntajärjestöjen avustusjärjestelmään liittyvän arviointijärjestelmän kehittämiseksi on tarvittu normaalin virkamiestyön lisäksi kolmelle tutkimus-/toimijayhteisölle osoitettu valtionavustus (!). Työssä edistymistä on auttanut myös Valtion liikuntaneuvoston vahvistunut rooli liikuntajärjestelmän toimivuuden arvioijana. Koulutuspolitiikassa vastaava rooli on Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksella. Nuorison toimialalla arviointityötä tekevät arviointi- ja avustustoimikunta sekä nuorisosiain neuvottelukunta. Taiteen ja kulttuurin toimialalla yleistä toimialan arviointitehtävää ei ole osoitettu millekään toimijalle. Kulttuuripoliittikan sektoritutkimusta tekee Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämiskeskitys Cupore ja Taiteen edistämiskeskityksen tulee arvioida omien myöntämiensä avustusten vaikutuksia. Olisi tarpeen vahvistaa Cuporen asemaa ja resursseja myös arviointitiedon tuottajana.

Seurannan ja arvioinnin kehittäminen edellyttää sen tulosten hyödyntämistä, dokumentointia ja viestimistä. Tältä osin OKM:n valtionavustuksia koskevan menettelytapaohjeen edellytys on erittäin tärkeä: ”arvioinnon toteuduttua on tärkeää, että otetaan kantaa arvioinnin tuloksiin ja mahdollisiin kehittämisehdotuksiin”. Tämän hankkeen aikana käydyissä keskusteluissa tuli usein ilmi, että juuri tämä jää tekemättä tai tehdään puutteellisesti. Seurantatietoa ei ainakaan järjestelmällisesti hyödynnetä, jalosteta ja kehitetä eteenpäin. Karrikoiden sanoen valtionavustusprosessi loppuu siihen, kun selvitykset avustusten käytöstä saadaan.

Tässä ongelmassa ei liene kyse virkamiesten tahallisuudesta. Ongelma on ensinnäkin viesti siitä, että valtionavustuspoliittikkaa ei ole nähty riittävän strategisesti eikä sen toteuttamista ole organisoitu strategisuuden edellyttämällä tavalla. Toiseksi kyse voi olla tieto- ja osaamispohjan riittämättömyydestä syvemmäntasoisien johtopäätösten tekemiselle tai joh-

⁸ Mm. Arviointi valtion liikuntatoimen määrärahojen kasvun tuloksista hallituskaudella 2007–2011. Valtion liikunta-neuvoston julkaisusarja 2013:8.

topäätösten tekemiseen soveltuvien välineiden puuttumisesta. Kyse voi olla myös siitä, että avustusprosessin tälle vaiheelle ei ole jätetty riittävästi aikaa ja toimintamahdollisuuksia virkamiesten tehtäväkuvissa.

Seurantatietoa hyödynnetään ainakin jossain määrin laittaessa auki seuraavia avustushakujia, mutta muuta ”muotosidonnaista” käyttöä seurantatiedolle ei juurikaan ole. VTV haluaa kytkeä raportissaan valtionavustusseurannan valtion talousarvion tulostavoiteasetannan kehittämiseen ja sen raportointiin ministeriön vuotuisessa toimintakertomuksessa.

Talousarvion tavoiteasetannan osalta haaste on selkeä – valtionavustusten strategisuuden ja tuloksellisuuden seurannan tulosten tulisi näkyä talousarvion strategisten tavoitteiden ja toimenpiteiden muotoilussa. Toimintakertomuksen osalta asia on ongelmallisempi. Toimintakertomusraportoinnin haaste yleisesti on sen vuosisidonnaisuus – valtaosasta toimialojen merkittävistä toiminnoista on vaikeaa tai mahdotonta saada relevanttia vaikuttavuustietoa vuositason tasolla. Tämä koskee myös valtionavustuksilla tapahtuvaa toimintaa. VTV mainitsee ongelmaksi myös tuloksellisuuden seurannan edellyttämän tiedon keräämistapojen epäsystemaattisuuden ja tiedon arkistoinnin, ja panee toivoa sähköisten järjestelmien kehittämiseen. OKM:ssä haaste kohdistuu SALAMAN kehittämiseen tässä tarkoituksessa.

6.5 SALAMA-asianhallintajärjestelmä

OKM käyttää valtionavustusprosessissa sähköistä SALAMA-asianhallintajärjestelmää. SALAMA otettiin käyttöön ministeriössä toukokuussa 2011 ja valtionavustuspäätösten valmistelussa vuoden 2013 alussa. SALAMAAan rekisteröidään ministeriössä käsitteilyssä olevat valtionavustus- ja muut hallinnolliset asiat. SALAMAssa on sitä käyttävien virastojen yhteinen asiakasrekisteri. OKM:n lisäksi SALAMAAa käyttävät myös Taiteen edistämiskeskus Taike, Suomen Akatemia, Museovirasto ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO. SALAMAAa kehitetään yhteistyössä käyttäjävirastojen kanssa.

Valtionavustushakemukset ja selvitykset otetaan toistaiseksi vastaan paperilla. Ministeriön asiakirjat laaditaan SALAMAssa ja allekirjoitetaan sähköisesti virkakortilla. Sähköinen allekirjoitus käynnistää asiakirjan automaattisen lähetyksen sähköpostilla tai Itellan iPost-palveluna paperilla vastaanottajalle. Samalla asiakirja tallentuu säilytettäväksi SALAMAN sähköiseen arkistoon.

SALAMA rakentuu osista. Oma SALAMA, diaari, sähköinen arkisto, asiakasrekisteri ja tiedonohjausjärjestelmä (TOJ) muodostavat SALAMA-kokonaisuuden. Oman SALAMAN kautta päästään katsomaan diaarissa olevia asioita ja asiakirjoja, otetaan asiat omaan valmisteluun ja vastataan erilaisiin toimeksiantoihin (asioiden siirrot, asiakirjojen allekirjoittaminen sekä asioiden ja luonnosasiakirjojen kommentoinnit). Diaarissa valmistellaan hallinnolliset asiat: laaditaan luonnosasiakirjoja toimenpiteisiin, katsotaan valmiita asiakirjoja sähköisessä arkistossa ja käynnistetään asiaan tai asiakirjoihin liittyviä työnkuluja kuten allekirjoitustyönkulku. Asiakasrekisteristä haetaan asiakirjoihin jakelutietoja.

SALAMAAan liittyy olennaisena tiedonohjausjärjestelmä, joka sisältää ministeriön tehtäväluokituksen, asioiden käsittelyvaiheet eli toimenpiteet, joita asialle voi kunkin tehtäväluokan asiassa tehdä, sekä käsittelyvaiheisiin määritellyt asiakirjatyypit oletusmetatietoarvoineen.

Valtionavustuspäätökset valmistellaan koontikäsittelyssä. Koonti-toiminnallisuudella voidaan käsitellä useita kymmeniä, jopa useita satoja valtionavustushakemuksia yhdellä kerralla. Koontikäsittely muodostuu viidestä vaiheesta, jotka ovat luonnos, lausunto, ehdotus, purkaminen ja päätös. Koonti menee Päätynyt -tilaan, kun päättäjä on suorittanut koontin

sähköisen allekirjoituksen onnistuneesti. Sen jälkeen koonnissa oleville asioille muodostetaan ns. kansilehdet ja ne lähetetään yhdessä koonnin päätösasiakirjojen ja liitteiden kanssa vastaanottajille iPostilla. SALAMAN rekisterien ylläpidossa ylläpidetään luetteloa niistä tehtäväluokista, joissa on valtionavustusasioita ja joiden päätökset tulee lähettää iPostilla vastaanottajille ellei hakemus ole saapunut sähköisesti.

Valtionavustusten koontikäsittelyssä määritellään valtionavustukselle yksi tai useampia maksueriä ja niiden maksupäivät. SALAMAssa on automaattinen maksupäiväkohtainen maksujen siirto Palkeisiin ja pankkiin.

Valtionavustushakemusten sähköisen vastaanottamisen ja päätösten sähköisten välittämisen mahdollistamiseksi on meneillään SALAMAN asiointiliittymän kehittämisprojekti. Tavoitteena on, että asiointiliittymä otetaan käyttöön vaiheittain uusiin hakuihin laajentaen vuoden 2015 aikana. Kun hakemus saapuu sähköisen asioinnin kautta, toimitetaan myös päätösasiakirjat asiakkaan sähköiselle asiointitilille. SALAMAN kehittämisessä on ollut vakavia ongelmia. Kun SALAMAN toiminta saadaan vakiintumaan, se on hyvä työväline valtionavustusasioissa.

Ministeriön valtionavustusprosessissa ei vielä hyödynnetä riittävästi sähköisen asianhallintajärjestelmän mahdollisuuksia. SALAMAN koontikäsittely on toteutettu niin, että koonnin tekijä ja vastuuvalmisteliija voisivat valmistella päätösesitykset työparina SALAMAssa. Lisäksi kaikki puoltokannanotot ja allekirjoitukset on mahdollista toteuttaa ja dokumentoida SALAMAN työkuiluilla. Kun valtionavustushakemukset ja avustusten käyttöä koskevat selvitykset saadaan SALAMAAan sähköisissä muodossa, tulee myös valtionavustusten käsittelyä kehittää aktiivisesti sähköisen kokonaisprosessin mukaiseksi. Toimintatapojen uudistaminen edellyttää valtionavustuskäsittelystä vastaavien substanssiosastojen osallistumista ja sitoutumista muutokseen.

SALAMAN tietokannasta on mahdollista teettää valmisraportteja. Raportit ajetaan tois- taiseksi SALAMAN ulkopuolelta, mutta tavoitteena on tuoda raportit suoraan SALAMASTa ajettaviksi. Toteutettuja valtionavustuksiin liittyviä SALAMA-raportteja on mm. hakemus- listat, päätösluettelo, saadut avustukset, koontien tilan seuranta, avustusten kirjanpidon tar- kistuslistat, maksulistat, määrärahan käytön seuranta, maksamattomien valtionavustusten seuranta, Veikkauksen raportti ja kattava valtionavustusten tutkimusraportti. Lisäksi diaarin tiedoista saa tulosteita ja SALAMASTa toimitetaan viranomaisraportit Maatalousyrittäjien eläkelaitos MELAan ja verottajalle. Kaikki SALAMA-raportit on siirrettävissä Exceliin, jossa raportin sisältöä voi muokata ja lajitella lisää. Raportteja tehdään koko ajan lisää ja rapor- tointitarpeita voi esittää tietohallintoyksikköön Salama-projektille.

7 Toimenpide-ehdotukset

Valtionavustuspolitiikan strategisuus

- Valtionavustuspolitiikka on keskeinen osa ministeriön toimintapolitiikkaa ja sitä tulee kehittää aiempaa systemaattisemmin. Kehittämisprosessin tulee koskea kaikkia toimialoja, ja ministeriön **johdon tulee sitoutua** siihen. Kansliapäällikön johtoryhmä linjaa kehittämistoimet ja jatkossa seuraa niiden toteutumista vähintään kerran vuodessa.
- **Lisätään valtionavustuspolitiikan strategisuutta ja suunnitelmallisuutta.** Tulevis-
sa ministeriö- ja toimialakohtaisissa strategioissa tai niiden päivityksissä määritellään valtionavustuspolitiikkaa koskevat linjaukset.
- **Haettavaksi julistettavien valtionavustusten tulee kytkeytyä strategisesti hallitusohjelmaan, valtion talousarvioon ja toimialastrategioihin. Avustusmuodot tulee käydä läpi toimialoittain** tässä tarkoituksessa ja arvioida ovatko kaikki nykyiset yksittäiset avustusmuodot tarkoituksenmukaisia. Tällöin tulee tarkastella muun muassa mahdollisia päällekkäisyyksiä haettavina olevissa avustuksissa toimialojen sisällä ja toimialojen välillä. Epätarkoituksenmukaisuudet ja päällekkäisyydet tulee poistaa esimerkiksi yhdistelemällä eri avustusmuotoja. Tavoitteena tulee olla avustusmuotojen määrällinen vähentäminen.
- **Valtionavustuspolitiikassa tulee kiinnittää huomiota strategiseen ohjaukseen.** Toimialoittain tulee tarkistaa, keiden (säännöllisesti) valtionavustusta saavien toimijoiden kanssa on syytä käydä tavoitekeskustelut. Samalla tulee arvioida, voidaanko joissain strategisesti merkittävimmissä myöntöpäätöksissä edellyttää jotain muuta strategista ohjausta turvaavaa menettelyä (esim. ohjausryhmä, hankkeen aikainen raportointi tai yhteydenpito).

Menettelytapojen ja osaamisen kehittäminen

- Avustusten käsittelyn menettelytapoja on edelleen yhtenäistettävä, minkä vuoksi **menettelytapaohje uudistetaan ja muutetaan sisäiseksi määräykseksi.**

- Uusi valtionavustusten menettelytapamääräys sisältää **nykyistä laajemmin strategisuutta, seuranta ja arviointia koskevat menettelytavat**.
- Valtionavustusten käsittelyyn ja myöntämiseen liittyvää osaamista tulee parantaa. Ministeriö **järjestää henkilökunnalle valtionavustusten valmisteluun, käsittelyyn sekä seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin toteuttamiseen liittyvää koulutusta**.
- Järjestetään riittävä perehdytys valtionavustustehtäviä hoitaville virkamiehille. Valtionavustuksia käsittelevän virkamiehen esimies vastaa siitä, että ao. virkamies on saanut perehdytyksen ennen kuin hän aloittaa valtionavustusasioden käsittelyn.
- SALAMA-järjestelmää tulee kehittää yhdessä valtionavustuskäytänteiden kehittämistoimien kanssa. Menettelytapojen kehittämisessä tulee hyödyntää SALAMAN tarjoamat hyödyt ja mahdollisuudet.

Hakuilmoituksiin liittyvät ehdotukset

- Hakuilmoitukset tulee suunnitella siten, että ne sisältävät yhteyden ministeriön tai toimialan strategiaan tavoitteisiin ja niissä määritellään myöntöharkinnan ja seurannan kriteerit.
- Käydään läpi kaikki **avustukset, jotka eivät ole julkisessa haussa** sekä arvioidaan tarve julistaa ne normaaliin tapaan haettaviksi.
- Päivitetään valtionavustusten **hakulomakkeet** (SALAMA asiointiliittymä).

Valtionavustuspäätöksen sisältö

- Hyväksyttävät menot määritellään **nykyistä yksityiskohtaisemmin** päätösten liitteenä olevissa yleisissä ehdoissa ja rajoituksissa.
- Perustellaan jatkossa myös **myönteiset päätökset** ottaen huomioon mm. avustuspoliittikan strategisuus ja avustushaussa määriteltyt kriteerit. Päätökset perustellaan erityisesti silloin, kun myönnetty avustus poikkeaa haetusta.

Valtionavustusten delegointi

- Valtionavustuksia, joiden jakamiseen ei liity merkittävää strategista ohjausta, **delegoidaan nykyistä enemmän hallinnonalan virastoille**.
- Delegointia muille kuin viranomaisille ei voida juurikaan lisätä nykyisestä. Pääsääntönä tulee olla, että viranomainen myöntää avustuksen suoraan varsinaiselle saa-

jalle. Delegoinnille tulee olla valtionavustuslain perusteluiden mukaiset erityiset syyt. Avustusten delegointi muille kuin viranomaisille on mahdollista vain, kun avustusten edelleen jakamiseen liittyy vain vähäistä harkintavaltaa.

- **Varmistetaan (esim. avustuspäätöksessä tai ohjauskirjeessä), että myös delegoiduissa avustuksissa strateginen ohjaus sekä seuranta- ja arviointitieto välittyy ministeriön ja sen toimijan välillä, jolle avustus on delegoitu.**

Kilpailuvaikutukset ja hankintalainsäädäntö

- Käydään uudelleen läpi avustukset **EU:n valtiontukisäännösten** kannalta ottaen huomioon mm. uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus.
- Jatkossa tulee nykyistä tarkemmin arvioida, onko kyseessä **valtionavustus vai palveluhankinta**. Ministeriön hankinta-asiantuntijan avustuksella laaditaan arvioinnin tueksi kysymysluettelo, jonka perusteella harkinta helpottuisi.

Vuorovaikutus hakijoiden kanssa

- **Lisätään** informaatiota ja **vuorovaikutusta ministeriön ja valtionavustusten hakijoiden ja saajien kanssa**. Järjestetään hakuihin sekä mahdollisesti myös seurantaan ja vaikutusten arviointiin liittyviä informaatiotilaisuuksia toimiala- tai avustusmuotokohdaisesti.
- Avustettavan hankkeen tai toiminnan tuloksellisuuden edistämiseksi sekä väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi **otetaan käyttöön tarvittaessa tehtävä ohjauskäynti**, jossa kiinnitetään huomio hankkeen hallinnointiin ja organisointiin, tulosten seurantaan ja raportointiin sekä hankkeen taloudenhoitoon, kirjanpitoon ja asiakirjahallintaan. Ohjauskäyntiin osallistuu asian esittelijä ja taloushallinnon asiantuntija.
- Hankkeen toimeenpanosta ja uudistuneista käytänteistä **informoidaan hakijoita** mm. ministeriön WWW-sivustolla. Hakijan yleisohjeet uudistetaan.
- **SALAMAN asiointiliittymän** käyttöönoton yhteydessä huolehditaan ohjeistuksella, että hakijoilla on edellytykset asiointiliittymän käyttöön.

Tarkastus ja valvonta

- Tarkastus- ja **valvontatoimi resursoidaan ja sen tehtävät organisoidaan siten, että toiminta pystytään toteuttamaan tehokkaasti** ja vaikuttavasti, ja että avoinna olevat virat täytetään mahdollisimman pian.
- Selvitysten tarkastukset ovat ruuhkaantuneet useiden vuosien ajalta. **Ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, miten ruuhka puretaan.**

- Laaditaan ohje/malli **prosessikuvaus miten hyvää valtionavutarkastustapaa noudattava tarkastus toteutetaan**. Kuvauksessa määritellään vastuut ja yhteistyön muodot OKM:n sisällä selkeästi sekä tiedon siirtyminen käytön aikaisesta valvonnasta käytön jälkeiseen valvontaan taloustarkastajan ja esittelijän välillä.
- **Yhteistyötä lisätään** ja osaamista vahvistetaan yli toimintarajojen. Avustuksen asiantarkastuksesta vastaa esittelijä. Esittelijällä tulee olla mahdollisuus saada talouteen liittyvissä yksityiskohdissa apua taloushallinnon asiantuntijalta. Tarkastustoiminnan nopeuttamiseksi uudistetaan selvitysten tarkastusprosessi siten, että selvitykset toimitetaan ensin esittelijälle sen jälkeen taloustarkastajalle.
- Erityisen suurissa tai aivan uudentyyppisissä avustuspäätöksissä **otetaan käyttöön erillinen riskianalyysi avustusten myöntämisen edellytyksistä**.
- **Tehdään erillinen riskianalyysi avustuksen valvonnasta**, esimerkiksi jos valtionavustus on erityisen suuri ja erityisavustuksia on myönnetty vähintään kolme kertaa tai jos ministeriössä on yhteydenoton takia tai muusta syystä herännyt epäily väärinkäytöksestä.
- Valvonnan selkeyttämiseksi valtionavustuspäätöksissä määrätään, että erityisavustuksen saajan (ja myös mahdollisen avustuksen siirronsaajan) **tulee pitää hankkeesta kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kirjanpitoa erillisellä kustannuspaikalla** tai muulla tavalla siten, että tuen käytön valvonta on vaikeudetta mahdollista. Tuen saajan on säilytettävä kaikki tuettavan hankkeen toteuttamiseen liittyvät tositteet kirjanpitolain mukaisesti.
- Menettelytapaohjeita tarkennetaan siten että tilintarkastajan tekemää **tilintarkastuksen ohjeistukseen sisällytetään vakiomuotoinen lause siitä, mihin asioihin lausunnossa kiinnitetään huomio**.
- Valvonnan mahdollisimman hyvän vaikuttavuuden takaamiseksi otetaan käyttöön myös **tarkastuskohteita satunnaisotoksen perusteella**.
- Avustuksen käytön tarkastusta tehostetaan **tarkastamalla kirjanpitoa pääkirjasta** silloin kun valtionavustukset ovat euromääräisesti suuria ja niihin liittyy paljon muita kuin palkkakustannuksia.
- Tehtävät edellyttävät aikaisempaa kiinteämpää yhteistyötä osastojen, aikuiskoulutuspolitiikan yksikön ja talousyksikön välillä. **Varmistetaan työnjohdolisesti että avustuksia koskeissa epäselvissä tilanteissa pystytään yhteistyötä tiivistämään**.

Seuranta ja arviointi

- Laaditaan **toimiala-/osastokohtaiset suunnitelmat** valtionavustusten seuranta- ja arviointitarpeista (sisällyttäen niihin myös jo tehdyt arvioinnit). Menettelytapamääräyksessä määritellään mm. suositeltavat ministeriö-, toimiala- ja valtionavustusmuoto-kohtaiset määräajat seurantaan ja arviointiin liittyville toimenpiteille.

- **Vahvistetaan OKM:n toimialojen tieto- ja tiedontuottajapohjaa** siten, että se palvelee myös valtionavustusten seurannan ja vaikuttavuuden arviointia. Määritellään toimialakohtaisesti tarvittavat toimenpiteet.
- **Laajennetaan ennakointi- ja analyysiryhmän roolia** siten, että se voi työssään ottaa huomioon myös valtionavustuspoliitiikan seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin tarpeet.
- **Varmistetaan, että SALAMA-järjestelmä palvelee** valtionavustusten seuranta- ja arviointitiedon tuottamisen tarpeita.
- **Kehitetään valtionavustuksen käytöstä annettavia selvityksiä koskevia määräyksiä** siten, että selvityksistä saadaan nykyistä systemaattisemmin seurantatietoa liittyen hakuilmoituksessa ilmoitettuihin avustusmuodon strategiaan yhteyksiin ja tavoitteisiin sekä seurantakriteereihin. Tuotetaan mahdollisuuksien mukaan em. seikat sisältävä seurantalomakepohja, johon tai jota hyödyntäen avustuksen saajat täyttävät tiedot.

Yhteistyön lisääminen ja toiminnan organisointi

- Nimetään ministeriön yhteinen **valtionavustustiimi**, joka koordinoi menettelytapaohjeen uudistamista, seuraa valtionavustuskäytäntöjen toimivuutta, arvioi koulutuksen tarvetta ja tarvittaessa osallistuu koulutuksen järjestämiseen. Esimiehet varmistavat, että tiimin jäsenillä on aikaa osallistua tiimin toimintaan.
- Jokaiselle valtionavustuksia käsittelevälle ministeriön osastolle nimetään **juristi, jonka tehtävänä on toimia osaston vastuhenkilönä** valtionavustuksiin liittyvien menettelytapojen soveltamisessa ja kehittämisessä sekä toimia neuvonantajana valtionavustusasioiden oikeudellisissa kysymyksissä.
- Ministeriön osastoilla/yksiköissä arvioidaan tarve **uudelleen organisoida valtionavustustoimintaan liittyvät tehtävät ja vahvistaa osaamista** esim. perustamalla avustusten käsittelyn sekä seurannan ja arvioinnin tiimejä. Yhteistyötä lisätään ja osaamista vahvistetaan myös toimialarajojen ylittävillä työpajoilla tai vastaavilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä -sarjassa vuonna 2014 ilmestyneet

- | | |
|--|--|
| 1 Suomen elokuvasäätiön tukitoiminta: hallintotapa, tavoitteet, tuloksellisuus | 20 Finland's Antarctic Research Strategy |
| 2 Hyvän virkakielen toimintaohjelma | 21 Ehdotus ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen uudeksi rahoitusjärjestelmäksi |
| 3 Klart myndighetsspråk – ett handlingsprogram | 22 Oikeustulkkien rekisterin perustamista selvittävän työryhmän muistio |
| 4 Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle esi- ja perusopetuksen opetusryhmien nykytilasta | 23 Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus. Kehittämis ehdotukset |
| 5 Kielitaidon määrittäminen sekä kielitaidon ja EU/ETA-alueen ulkopuolella hankitun koulutuksen täydentäminen terveysalalla | |
| 6 Ehdotus lastenkulttuuripoliittiseksi ohjelmaksi | |
| 7 Vahvemmat kannusteet koulutuksen ja tutkimuksen laadun vahvistamiselle. Ehdotus yliopistojen rahoitusmallin tarkistamiseksi vuodesta 2015 alkaen | |
| 8 Selvitys urheilun eettisten kysymysten hallinnoinnista Suomessa | |
| 11 Kohti varhaiskasvatustalakeia. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitykset | |
| 12 Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi | |
| 13 Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia | |
| 14 Esitys uudesta liikuntalaista | |
| 15 Taiteen ja kulttuurin saavutettavuus; Loppuraportti | |
| 16 Korkeakoulujen lukukausimaksukokeilun seuranta ja arviointi | |
| 17 Suomi tiedekasvatuksessa maailman kärkeen 2020. Ehdotus lasten ja nuorten tiedekasvatuksen kehittämiseksi | |
| 18 Demokratia ja ihmisoikeudet. Tavoitteet ja sisällöt opettajankoulutuksessa | |
| 19 Suomen Etelämannen-tutkimusstrategia 2014 | |



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-320-0 (PDF)

ISSN-L 1799-0327

ISSN 1799-0335 (PDF)